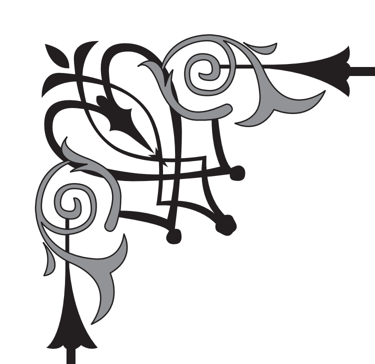
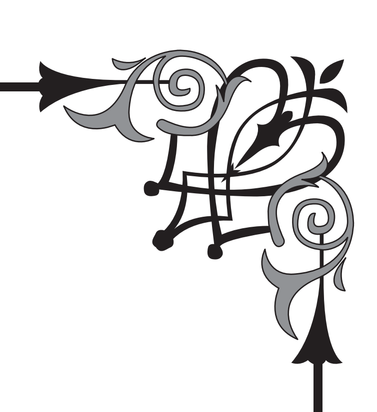
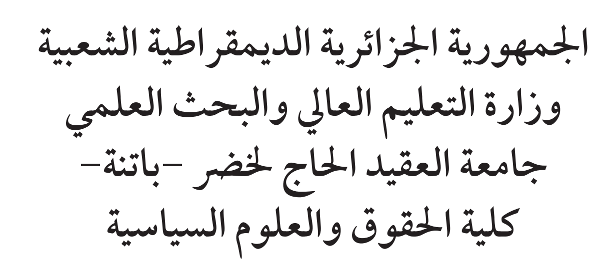




الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العقيد الحاج لخضر -باتنة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري

تحت عنوان:

الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا

-الجزائر نموذجا-

إعداد الطالب:

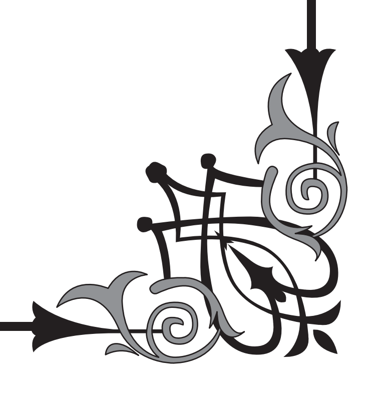
بوقرن توفيق

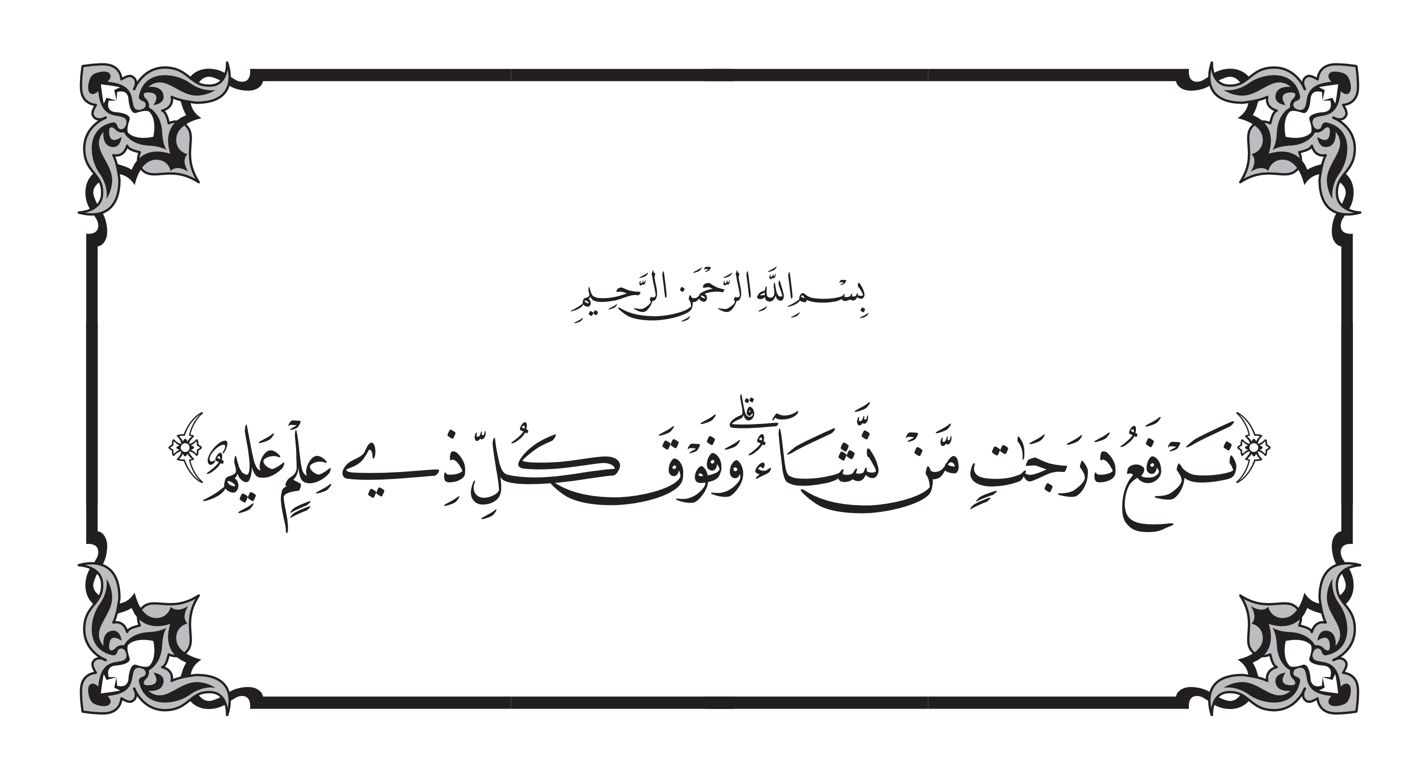
تحت إشراف:

الأستاذة الدكتورة: مزياني فريدة



السنة الجامعية :2011/ 2012




بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ
﴿نَرْفَعُ دَرَجَٰتٍ مَّن نَّشَآءُ ۗ وَفَوْقَ كُلِّ ذِى عِلْمٍ عَلِيمٌ﴾

إهــداء

الى من فرض الله في حقهما الإحسان ، والدي الكريمين حفظهما الله

إلى كل أخواتي وإخوتي

إلى كل أصدقائي

الى كل طلاب العلم والمعرفة

اهدي هذا البحث

شكر وتقدير

أتوجه بتشكراتي الخاصة إلى كل من مد لي يد العون والمساعدة لانجاز هذا البحث، وأخص بالذكر الأستاذة القديرة «الدكتورة مزياني فريدة» التي لم تبخل علي من علمها ووقتها وتجربتها، والى أساتذتي الذين سهروا على تكويني في مرحلة الماجستير، والى زميلاتي وزملائي.

المقدمة:

مرت المجتمعات القديمة بمخاض عسير امتد لقرون طويلة، عرفت خلاله صراعات ونزاعات كثيرة، كان محركها الأساسي الرغبة في بسط النفوذ والسيطرة على الآخرين، إشباعا لغريزة السلطة التي لطالما أغوت قادة وزعماء تلك العصور، وجعلتهم يلهثون وراءها ويضحون بالغالي والنفيس في سبيلها، دون الاكتراث لما قد ينجم عن ذلك من خسائر مادية وبشرية.

فالسلطة كانت المتحكم الأساسي في قواعد اللعبة، وعلى قدر اتساعها وشدتها تميل موازين الولاء والخضوع، ويتحدد القوي من الضعيف، فهي «المصباح السحري» الذي يمكن الشخص من فعل ما يشاء، دون أن يقف حاجز أومانع في سبيل تحقيقه ذلك.

لم يتغير الوضع كثيرا في بدايات ظهور ما سمي «الدولة»، التي بغض النظر عن الاختلافات الكثيرة حول أسباب نشأتها، عرفت في هذه الفترة تركيزا رهيبا للسلطة في يد الملوك والأباطرة والرؤساء، الذين رفضوا تماما فكرة تقاسمها اوحتى التنازل عن جزء منها لشخص أوجهة أخرى، فكانوا المشرع والمنفذ والقاضي، في صورة من أبشع صور الدكتاتورية والحكم الفردي.

وأمام هذا الوضع المتردي الذي لم يعر أي اهتمام لحقوق وحريات الأفراد، ظهرت العديد من النداءات والآراء التي تطالب بالحد من صلاحيات وسلطات الحكام وضرورة تقاسمها بين مجموعة هيئات ومؤسسات تمارس ها بالشكل الذي يمنع استبداد أي منها أوتجاوزها لحدود اختصاصاتها، وأول من طالب بذلك الفقيه الانجليزي «جون لوك john lock»، الذي ناقش فكرة الفصل بين السلطات في مؤلفه «الحكومة المدنية» الصادر بعد ثورة 1677، ثم جاء بعده الفيلسوف الشهير «مونتسكيوMontesquieu» الذي يعد أحسن من شرح نظرية الفصل بين السلطات، وذلك في كتابه «روح القوانين» المنشور عام 1748، بحيث يرى أن تركيز السلطات في جهة واحدة سيؤدي إلى الاستبداد والطغيان، ونادى بضرورة تقسيمها على مؤسسات ثلاث هي: المؤسسة التشريعية، التنفيذية، القضائية، فإتحاد هذه الأخيرة في شخص أوجماعة واحدة لا يمكن أن يقيم الحرية والمساواة، وسيحول حياة المواطن لا محالة إلى سيطرة استبدادية تفرض عليه قيودا صارمة تحول بينه وبين الاستقرار والأمان، فكما يقول «كل شخص يحوز السلطة يكون محمولا على تجاوزها» ويقول: «السلطة لا توقفها إلا السلطة».

فمبدأ الفصل بين السلطات إبداع مذهل إستطاع الإنسان المعاصر من ورائه كبح تعطش الحكام للسلطة وتركيزها بين أيديهم، الأمر الذي من شأنه ضمان عدم طغيانهم وإستبدادهم بها، نتيجة لتقسيمها على ثلاث هيئات، مع خلق توازن وتعاون يسمح لكل منها بمراقبة الأخرى وتوقيفها في حال قامت بأي تجاوزات.

ونظرا لإنعكاسات المبدأ السابق الإيجابية، فإن الكثير من دول العالم اعتمدته وتبنته في دساتيرها كأساس يقوم عليه نظامها السياسي، بل أكثر من ذلك طورته الى درجة أن أصبحت كل سلطة من السلطات مقسمة أيضا، فالسلطة التنفيذية يتولاها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة – الوزير الاول –والسلطة التشريعية تتفرع الى مجلسين– الدول التي تعتمد نظام الثنائية البرلمانية – والسلطة القضائية تنقسم الى قضاء عادي وإداري.

والمؤسس الدستور ي الجزائري سلك هذا الإتجاه ابتداء من دستور 23 فيفري1989، وحرص على تجسيد مبدأ الفصل المرن بين السلطات معتمدا على ثنائية السلطة التنفيذية وأحادية كل من السلطة التشريعية والقضائية، ثم في دستور 28 نوفمبر 1996 تأكد ذلك بشكل أوضح، بحيث تم اعتماد – إلى جانب ثنائية الجهاز التنفيذي– نظام ثنائية البرلمان الذي أصبح مشكلا من غرفتين، وإزدواجية القضاء بخلق قضاء إداري يفصل في المنازعات التي يكون أحد أشخاص القانون العام طرفا فيها.

وبإنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، يكون المؤسس الدستور ي قد خطى خطوة عملاقة في تكريس المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة بعد الأزمة الرهيبة التي عرفتها الجزائر مطلع التسعينات، والتي شهدت تغولا لهاته الأخيرة على حساب الهيئات والمؤسسات الأخرى.

ويظهر هذا التوازن جليا من خلال الآليات والميكانيزمات المدعمة والمستحدثة التي تم تخويلها خاصة للمجلسين في سبيل تكريس أكثر للدور التكاملي والرقابي لهما في مواجهة تعسف واستبداد الجهاز التنفيذي وإستئثاره بكافة مراكز صنع القرار في الدولة، وتحوله إلى الآمر الناهي الذي لا يوجد من يعارضه.

ومن بين أهم هذه الآليات المستحدثة في دستور 1996، والتي جاءت لتقوية مركز السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية «آلية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا».

فالمبدأ الدستور ي العام ينص أن كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

يمارس ان اختصاصاتهما وصلاحياتهما التشريعية والرقابية و...الخ بصفة مستقلة عن بعضهما البعض، ويعقدان جلساتهما بشكل منفصل على مستوى مقر كل منهما، بحيث يتخذ كل مجلس موقفه أوقراره إزاء نص تشريعي أوقضية ما بحسب قناعاته ورءاه الخاصة، دون ضرورة التنسيق والتشاور مع نظيره.

لكن المؤسس الدستور ي استثناءا وفي حالات خاصة محددة بنص الدستور تستوجب أقصى درجات التنسيق والتعاون وتوحيد المواقف بين غرفتي البرلمان، نص على ضرورة إنعقادهما معا في جلسة واحدة على هيئة مؤتمر، يتم فيها اجتماع كل النواب والأعضاء بغية دراسة ومناقشة وتحليل أبعاد وانعكاسات القضية موضوع الاجتماع، والخروج بموقف واحد يعبر عن إرادة السلطة التشريعية متحدة.

فالأوضاع الحساسة والمحورية التي قد تمر بها البلاد، تفرض على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة توحيد الجهود والإنعقاد معا بغية ممارسة دور تكاملي في جانب، ورقابي في جانب آخر، أكثر ايجابية من دورهما في الحالات الأخرى،وهذا لضمان إتخاذ القرارات الصائبة التي تصب في مصلحة الدولة وشعبها.

وحول هذه النقطة يتمحور موضوع بحثنا الذي نصيغ إشكاليته على النحوالتالي:

في ظل إعتماد مبدأ الثنائية البرلمانية في دستور 1996، ما مدى فعالية ومساهمة «آلية البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا» في تكريس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟.

وتتفرع عنها مجموعة تساؤلات فرعية:

1- كيف ظهر نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر؟.
2- ما هوالنظام القانوني لإنعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا؟.
3- ما هي الحالات الدستورية المحددة حصرا لإنعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا؟.
4- إلى أي مدى يمارس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا دورا فعالا يزيد قوة مركزه في مواجهة السلطة التنفيذية؟.

ويرجع اختيار هذا الموضوع إلى الرغبة الجامحة في تسليط الضوء على واحدة من أهم الميكانيزمات التي جاء بها دستور 1996 فيما يتعلق بعلاقة المجلس الشعبي الوطني بمجلس الأمة وعلاقتهما معا بالسلطة التنفيذية، كون هذه النقطة شبه منسية من طرف فقهاء ورجال

القانون الدستور ي في الجزائر، رغم أنها إجراء جديد ذوأثر كبير يجعل دراسته بنوع من التحليل والتدقيق لازما لمعرفة مدى نجاعته ولإماطة اللثام عن عديد التفاصيل الغامضة المتعلقة به.

كما أن لهذا الموضوع أهمية كبيرة على مختلف المستويات العملية والنظرية، فمن الجانب العملي تظهر اهميته لكونه يهدف الى توضيح جوانب وسيلة هامة تمكن غرفتي البرلمان المنعقدتين معا لعب دور فعال في حالات خاصة تم النص عليها دستور يا وتأكيدها في القانون العضوي 98–02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهذا الدور من شأنه حماية حقوق وحريات الافراد في مواجهة السلطة التنفيذية، وضمان عدم تعسفها حين إتخاذ القرارات الهامة، وتتجلى ضرورة توضيح هذه الجوانب في ظل ظهور العديد من المطالب والأصوات التي تنادي بإلغاء مجلس الأمة والعودة من جديد الى الأحادية البرلمانية على أساس أن لا فائدة عملية منه.

أما من الناحية النظرية فهذا الموضوع يتناول بالتحليل والنقاش احدى الزوايا الخفية «لمبدأ الفصل بين السلطات» الذي تم اعتماده على أساس التعاون والتوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، فهومحاولة لدراسة مدى تطبيق هذا المبدأ تطبيقا جديا خلال الحالات التي ينعقد فيها المجلسين معا.

معالجة هذا الموضوع إعترضته بعض الصعوبات التي تتمثل أساسا في نقص الدراسات المفصلة التي تناولته، ذلك أنه ومن خلال مطالعتنا الموسعة لم نجد أي مقال علمي أومؤلف أوبحث يتناول موضوع «انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا» بصفة مباشرة بالتحليل والمناقشة والتدقيق، فكل ما وجدناه لا يعدوأن يكون إشارة عابرة لهذه الآلية كإجراء وجوبي لتقرير بعض الحالات.

فدراستنا وإن كانت تتناول حالات دستورية عادية وإستثنائية مثل شغور رئاسة الجمهورية، حالة الحرب، والتي سبق وأن تمت مناقشتها في بعض المؤلفات والأطروحات، إلا أننا سوف نركز موضوعنا هذا على جانب خفي يمكن القول أن دراسته قليلة جدا إن لم نقل منعدمة وهذا الجانب هوالمتعلق بمدى فعالية غرفتي البرلمان المنعقدتين في هيئة مؤتمر أثناء تطبيق هذه الحالات على أرض الواقع.

وسنعتمد في دراستنا هذه بالدرجة الأولى على المنهج التحليلي الذي ينطلق من إستنطاق

النصوص الدستورية والقانونية التي تضمنت وحددت الحالات التي ينعقد فيها البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، وإعتمادنا عليه يعود أساسا لقلة المراجع المتخصصة في هذا المجال كما قلنا سابقا، كذلك فإننا سنعتمد بدرجة أقل على المنهج التاريخي لشرح وتحليل مختلف التطبيقات الواقعية التي تم فيها تقرير هذه الحالات، ونحاول معرفة كيفية مواجهتها ودور البرلمان بغرفتيه إبانها، ونعتمد هذا المنهج أيضا في الفصل الأول عند مناقشتنا لأسباب وعوامل ظهور نظام الثنائية البرلمانية في العالم عموما وفي الجزائر خصوصا.

وفي بعض الحالات فإننا ولتوضيح أكثر لبعض النقاط المتعلقة بالموضوع نلجأ الى المنهج المقارن لقياس مدى نجاعة التجربة الدستورية الجزائرية في هذا المجال مقارنة بمختلف الأنظمة الدستورية الاخرى.

هذا من الناحية الموضوعية أما من الناحية الشكلية فستتناول الموضوع في ثلاث فصول:

الفصل التمهيدي: يعد مدخلا عاما للموضوع، يحتوي على مبحثين إثنين، الأول خصصناه لظهور وتطور نظام الثنائية البرلمانية في العالم عموما والجزائر خاصة، والمبحث الثاني خصصناه لدراسة النظام القانوني الخاص بانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، وتناولنا فيه مختلف إجراءاته من استدعاء ورئاسة ومراحل الإنعقاد.

الفصل الأول: خصصناه لدراسة انعقاد البرلمان بغرفتيه معا خلال «الظروف العادية»، وفرعناه إلى أربع مباحث كل مبحث تناولنا فيه حالة واحدة من حالات الانعقاد ودرسنا مختلف الجوانب، سواء مفهومها أوشروط إعلانها أودور وفعالية البرلمان المنعقد بغرفتيه خلالها.

الفصل الثاني: خصصناه لإنعقاد البرلمان بغرفتيه معا خلال «الظروف الاستثنائية أوالغير العادية» وفرعناه كذلك إلى أربع مباحث كل مبحث ناقشنا فيه حالة إنعقاد واحدة من مختلف جوانبها.

وفي الأخير فإنني أتمنى أن أكون بهذا البحث قد ساهمت في إثراء الساحة العلمية والأكاديمية بدراسة تساعد على توضيح بعض النقاط المرتبطة بتوجهات وخيارات المؤسس الدستور ي الجزائري.

الفصل التمهيدي: النظام القانوني للبرلمان المنعقد بغرفتيه معا

نناقش في هذا الفصل وكمدخل عام للموضوع نقطتين أساسيتين هما: نشأة وتطور نظام الغرفتين في الجزائر ومدى نجاحه، وإجراءات انعقادهما معا.

المبحث التمهيدي: نظام الغرفتين في الجزائر

تاريخيًا، لم يكن ظهور نظام الغرفتين نتيجة لنظريات علمية أوبحوث أودراسات قام بها فقهاء ورجال القانون، إنما كان بصفة عرضية فرضتها التطورات التي عرفتها انجلترا في القرن الثالث عشر، فبعد أن تمكن الأشراف والنبلاء من افتكاك ما سمي «الميثاق الكبير» من الملك «جان سانتير» سنة 1215 والذي بموجبه ألزم بعدم فرض الضريبة إلا بعد استشارتهم[1]، بدا أن أول بذور العمل البرلماني ظهرت، حيث تشكل بجوار الملك مجلس يدعى «المجلس الكبير» مشكل من الأشراف والنبلاء، كان دوره في البداية تقديم استشارات للملك.

بوادر انقسام المجلس الكبير بدأت إبان عهد حكم الملك «هنري الثالث» ابن الملك «جان سانتير»، الذي قام بتوسيع عضوية مجلس اللوردات لتشمل أعضاء منتخبين عن الأقاليم وبذلك أصبح المجلس الكبير يضم ممثلي الأقاليم والنبلاء والأشراف.

ثم بعد تولي الملك «إدوارد الأول» الحكم استقر الرأي على أن الضريبة لا تفرض إلا بموافقة الممثلين المنتخبين من الفرسان والبرجوازيين والأعضاء المنتمين إلى النبلاء والأشراف.

بعد ذلك أصبح ممثلو الأقاليم يتضايقون ويستاؤون من حضور اللوردات اجتماعاتهم، الشيء الذي جعلهم يعمدون إلى الاجتماع في مكان منفصل وبصفة مستمرة[2]، ما أدى إلى تشكل مجلسين منفصلين ومستقلين، الأول مشكل من الفرسان والبرجوازيين (النواب)

---

(1) الأمين شريط،، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول،الجزائر، 29-30 اكتوبر2002، ص23.

(2) لطيف عبد المجيد، التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة - التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقررة- الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني،الجزائر، 29-30 اكتوبر2002، ص48.

يسمى «مجلس العموم»، والثاني مشكل من النبلاء والأشراف يسمى «مجلس اللوردات» وهو أول ظهور لنظام الغرفتين أو ما يسمى نظام «البيكاميرالية Le système Bicaméral».

من جهة أخرى ولأسباب فيدرالية نشأ نظام الغرفتين في الولايات المتحدة الأمريكية وبالضبط في مؤتمر «فيلادلفيا»[1] سنة 1787م الذي كانت من أولياته المحافظة على الاتحاد، وعليه تم الاتفاق على إنشاء مجلسين بدل مجلس واحد، يمثل الأول سكان الاتحاد ويعبر عن وحدة الأمة ويسمى «مجلس النواب»، ويمثل الثاني دويلات الاتحاد بصفة متساوية ويسمى «مجلس الشيوخ».

ولنجاحه الكبير عرف نظام الغرفتين انتشارا واسعا في معظم دول العالم، واعتمدته الكثير من الأنظمة مع اختلاف في الأسباب والعوامل.

المطلب الأول: نشأة نظام الغرفتين في الجزائر

بعد تجربة نظام المجلس البرلماني الواحد التي عرفتها الجزائر منذ أول دستور سنة 1963، وفي ظل التحولات الديمقراطية التي نتجت عن الحركة السياسية والشد والمد في فترة الثمانينات خاصة بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 [2]، وفي محيط وطني سياسي واقتصادي واجتماعي وأمني تميز بتوتر وتدهور كبيرين، اهتدت الجزائر إلى فكرة الثنائية البرلمانية كوسيلة وأداة لبعث مؤسسات الدولة من جديد وإضفاء نوع من الاستقرار والديناميكية على الحياة السياسية.

وأمام الجدل الكبير الذي ثار بشأن هذا النظام تعددت الآراء حول أسباب ظهوره في الجزائر.

الفرع الأول: الأسباب النظرية

هي محاولة تكريس لمجموعة مبادئ ونظريات نادى بها فقهاء القانون كوسيلة لإثراء الحياة السياسية والقانونية بها وأهمها:

---

(1) FHILIPPE ARDANT ,(manual) institution politique et droit constitutionnel, L.G.D.J ,paris,11édition,1999,p307.

(2) Voir : BRAHIMI MOHAMED, les événements d'octobre1988, la manifestation violent de la crise d'une idéologie en cessation de paiement In RASJEP N°04 –1991

أ- رفع مستوى كفاءة البرلمان:

على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني المنتخب كله عن طريق الاقتراع العام المباشر السري قد يؤدي إلى وصول نواب الى البرلمان لهم قاعدة شعبية معتبرة لكن تنقصهم الكفاءة اللازمة لأداء دورهم على أكمل وجه، فإن مجلس الأمة نتيجة للأسلوب المغاير الذي يتشكل به يسمح بوصول الكفاءات الوطنية المختصة في المجالات العلمية والقانونية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية التي قد لا تحسن خوض العمل السياسي والحزبي، ما من شأنه رفع المستوى الفني للبرلمان[1].

ب- منع استبداد السلطة التشريعية:

فالاختصاصات الدستورية الواسعة للسلطة التشريعية يمكن أن تؤدي إلى تعسفها في ممارسة صلاحياتها ويحولها من حام لحقوق وحريات الأفراد إلى معتد عليها، ويزيد احتمال ذلك إذا كانت تتشكل من غرفة واحدة.

فوجود غرفتين متوازنتين يسمح ان تكون كلاهما مانعا وحاجزا لاستبداد الأخرى[2].

ج- الحفاظ على التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية:

إن وجود مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان يشكل ضمانة أساسية لتحقيق استقرار العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بحيث يمكن للحكومة أن تستند إلى المجلس الشعبي الوطني لتمرير برامجها في حال توافقها مع الأغلبية النيابية فيه، أما إذا كانت هذه الأخيرة ذات توجهات مناقضة ومعاكسة لها، فنظام الغرفتين يمكن الحكومة أن تستند لمجلس الأمة بحكم قربها منه نتيجة اختيار(2/ 3) أعضائه من ممثلي الجماعات المحلية وتعيين (1/ 3) من طرف رئيس الجمهورية.

وفي حال اتفاق المجلسين على رأي واحد فذلك رسالة صريحة للسلطة التنفيذية تؤكد قوة موقف البرلمان، وحينها ما يكون لها إلا سلوك نفس السياق أوتحمل النتائج.

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص255.
(2) سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس عشر،الجزائر، نوفمبر 2007، ص23.

فالغرفة الثانية إذن وجدت لتجنب الانسدادات الممكن حصولها بين الحكومة والبرلمان[1].

د- الرشادة في التشريع:

مجلس الأمة يلعب دورا هاما في تحسين صياغة النصوص وتطويرها ودراستها من مختلف الجوانب، نظرا لما يحتويه من كفاءات في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية....الخ، تساهم في إجادة النصوص التشريعية وملاءمتها للظروف الموجهة لها، فما تمت المداولة فيه من قبل هيئتين أفضل مما تمت مداولته ومناقشته من هيئة واحدة، وقد عبر الدكتور «مسعود شيهوب» عن ذلك بقوله **«إن الغرفة الثانية تلعب دور هيئة تفكير»**[2].

الفرع الثاني: الأسباب الواقعية

لم تكن مبررات الأخذ بنظام الغرفتين التي ساقها القائمون على إعداد دستور 28 نوفمبر 1996 سوى مبررات قانونية نظرية[3] بعيدة كل البعد عن الحقيقة، في محاولة لإعطاء انطباع أن الأخذ بهذا النظام كان نتيجة تطور للحياة السياسية والديمقراطية في الجزائر.

لكن الواقع يثبت أن توجه المؤسس الدستور ي للأخذ بنظام الثنائية ومن ثم إنشاء مجلس الأمة يرجع لاعتبارات سياسية محضة فرضتها الظروف التي عرفتها البلاد فترة التسعينات.

فالتدهور الكبير في الأوضاع الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والانهيار الشبه التام للمؤسسات الدستورية بعد إلغاء المسار الانتخابي سنة 1991، دفع المؤسس الدستور ي للبحث عن آليات مثلى يتم عن طريقها استرجاع الاستقرار المؤسساتي والديمقراطي، ما يؤكد أن هاته الأزمة الحادة تعد السبب الرئيسي وراء اعتماد الثنائية.

فالجزائر عرفت لأول مرة التعددية الحزبية السياسية بموجب دستور 23 فيفري

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستور ي الجزائري، اطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2009– 2010 ص ص 82–84.

(2) مسعود شيهوب، نظام الغرفتين، النشأة والتطور، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني،الجزائر، العدد الأول، ص37.

(3) جاء في المذكرة الإيضاحية المتعلقة بالتعديل الدستور ي 28 نوفمبر 1996 والتي صدرت بتاريخ 12/ 5/ 1996 عن رئاسة الجمهورية «هذه الغرفة الثانية المعترف بها في جميع الأنظمة الديمقراطية، ترمي في بلادنا إلى مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية...».

1989 الذي وضع حدا للأحادية المتشبث بها منذ الاستقلال، وأدى إلى ظهور عدد كبير من الأحزاب -حوالي 60 حزبا- كان معظمها عبارة عن قوائم من 15 شخصا لدى وزارة الداخلية، وظهرت بينها جبهة الإنقاذ الإسلامية التي عرفت انتشارًا وقبولاً كبيرا لدى المواطنين نتيجة لخطابها الديني البسيط والراديكالي، واستعمالها الإسلام لأغراض سياسية[1].

ورغم محاولات النظام الكثيرة للحيلولة دون فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالانتخابات واكتساحها الساحة السياسية في الجزائر وبسط سيطرتها على مؤسسات الدولة، وذلك خاصة بتعديل قوانين الانتخاب، إلا أن نتائج اول انتخابات محلية في عهد التعددية التي تم إجراءها بتاريخ 12 جوان 1991 أسفرت عن فوز كاسح للجبهة الإسلامية الانقاذ بـ «883» بلدية، الأمر الذي أدى بالسلطة إلى البحث عن نظام انتخابي أكثر إيجابية بالنسبة لجبهة التحرير الوطني ويوقف زحف «الفيس» نحو البرلمان، وتجسد ذلك في تعديل آخر لقانون الانتخابات في 02 أفريل 1991 وقانون الدوائر الانتخابية في 03 أفريل 1991.

واحتجاجًا على هذه التعديلات عمدت الجبهة الإسلامية للإنقاذ إلى الخروج للشارع ومحاولة الوصول إلى السلطة عن طريق عصيان مدني شامل, وهوما شرع العمل من أجله إبتداءً من 25 ماي 1991 [2]، وخلال هذا الإضراب أعلنت الجبهة الإسلامية للإنقاذ عن النوايا الحقيقية لها من خلال الاستعراضات والشعارات التي كانت كلها مناهضة للديمقراطية والانتخاب والجمهورية مثل: «لا للديمقراطية»، «الانتخاب بدعة»، «خلافة إسلامية».

أدى هذا الوضع المتأزم والمضطرب إلى إعلان الرئيس الشاذلي بن جديد حالة الحصار بتاريخ 04 جوان 1991 ولمدة 04 أشهر.

بعد ذلك تم الإعلان أن الدور الأول من الانتخابات التشريعية ستجرى يوم 26 ديسمبر 1991 والدور الثاني يوم 16 جانفي 1992، حيث اسفرت نتائج الدور الأول عن فوز بالأغلبية المطلقة لجبهة الإنقاذ الإسلامية فحصلت على 188 مقعد، تليها جبهة القوى الاشتراكية بـ 25 مقعد، ثم جبهة التحرير الوطني 16 مقعد، وأخيرًا المستقلون بـ 03 مقاعد. فيما بقي 198 للتنافس في الدور الثاني.

---

(1) مقران ايت العربي، نظرة على مجلس الامة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني،الجزائر، عدد خاص، ديسمبر2003، ص66.

(2) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستور ي في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص153.

فالفوز الكاسح لجبهة الإنقاذ في الدور الأول، والمعطيات المباشرة التي كانت تشير إلى حصولها على أغلبية المقاعد في الدور الثاني وسيطرتها على البرلمان، جعلت النظام يفكر لإيجاد حل رادع يوقف به هذا الزحف السريع نحوالسلطة، وهذا الحل هووقف المسار الانتخابي.

بتاريخ 11 جانفي 1992 أعلن الرئيس شاذلي بن جديد استقالته من منصبه كرئيس للجمهورية الجزائرية وقيامه بحل المجلس الشعبي الوطني، ما أسفر عن حاله شغور دستورية رهيبة، ثم أعلن المجلس الدستور ي أن الدستور لم ينص على مثل هذه الحالة وأنه يرفض تولي رئاسة الدولة إبان هذه الفترة، كون هذا الأخير نص على اقتران وفاة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني وليس الاستقالة بالحل.

في نفس اليوم اجتمع المجلس الأعلى للأمن وأعلن أنه قد تم وقف المسار الانتخابي والبقاء في اجتماع إلى غاية انتهاء «أزمة الفراغ الدستور ي»(1).

بعدئذ دخلت الجزائر في دوامة من اللاأمن واللاإستقرار، وعرفت تدهورا حادا في مختلف المجالات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية...الخ، أدى إلى انهيار تام لمؤسسات الدولة، من برلمان إلى حكومة إلى رئاسة جمهورية.

إذن مما سبق يتجلى لنا أن الرغبة في معالجة الظروف التي مرت بها الجزائر في التسعينات تعد من أهم الأسباب المؤدية إلى إنشاء مجلس الأمة الذي لم يكن وليد الصدفة أوالاقتداء ببرلمانات العالم، بل فرضته ممارس ات مضطربة كادت تعصف تواجد الدولة واستمراريتها(2).

ولعل ما يزيد فعالية مجلس الأمة، منحه مجموعة وسائل دستورية تساعده على تحقيق الاستقرار السياسي والمؤسساتي أثناء الأزمات بما يضمن ثبات الدولة وديمومتها، وأهم هذه الوسائل(3):

أ- تعيين (1/ 3) أعضائه من طرف رئيس الجمهورية يضمن التحكم في التركيبة البشرية داخل مجلس الأمة لتحقيق التوازنات حسب المادة 101 دستور 1996.

---

(1) صالح بلحاج، المرجع السابق، ص157.

(2) عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص67.

(3) محمد بوسلطان، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، –29 30 اكتوبر2002، الجزء الأول، ص ص76–77.

ب- اشتراط نسبة 3/4 في التصويت تضمن حق اعتراض الثلث الرئاسي حسب نص المادة 120 دستور 1996.

ج- مدة عهدة مجلس الأمة 06 سنوات لتفادي أي فراغ دستور ي، المادة 102 دستور 1996.

د- مكانة رئيس مجلس الأمة في سلم السلطة وخاصة حالة الشغور،المادة 88 دستور 1996.

هـ- عدم إمكانية حل مجلس الأمة، يضمن له الاستمرارية في أوقات الأزمات.

المطلب الثاني: تقدير نظام الغرفتين في الجزائر

إن أي محاولة إجراء دراسة تقييمية للتجربة الجزائرية في اطار نظام الغرفتين تعتبر ناقصة وغير مكتملة من الناحية العلمية، كون هذه التجربة لا تزال في بدايتها، أوبعبارة أخرى في مرحلة الانطلاق مقارنة بتجارب الدول الأخرى التي منها من له قرون منذ اعتماده الثنائية.

الفرع الأول: شروط فعالية نظام الغرفتين في الجزائر

حرص المؤسس الدستور ي في دستور 28 نوفمبر 1996 عند إنشاءه مجلس الأمة على المغايرة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني ضمانا لفعالية قيامه بالدور الهام الذي أنشئ لأجله وتجنبا لتحوله إلى نسخة مطابقة للأول، ما يحول دون تتحقق الفائدة المبتغاة منه، والمغايرة بينهما كانت من عدة جوانب أهمها:

أ- المغايرة بين المجلسين في التكوين: وتضمنت عدة أوجه:

1- المغايرة من حيث مدة العضوية:

فقد حرص المؤسس الدستور ي في دستور 28 نوفمبر 1996 أن تكون عهدة المجلس الشعبي الوطني 05 سنوات، وعهدة مجلس الأمة 06 سنوات مع تجديد هذا الاخير بالنصف كل 03 سنوات(1)، وحكمة تقصير عهدة المجلس الشعبي الوطني مقارنة بمجلس الأمة مع إعادة انتخابه بالكامل هي تحقيق الرقابة الشعبية الدورية عليه، كونه الأكثر تمثيلا لإرادة الشعب(2) الذي اختاره عن طريق الانتخاب العام المباشر السري.

---

(1) تنص المادة 102 من دستور 28 نوفمبر 1996 «ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة 5 سنوات، تحدد مهمة مجلس الامة بمدة6 سنوات، تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث(3) سنوات...»

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص253.

فمدة العهدة لها ارتباط وثيق بأهداف سياسية ووظائف جوهرية منوطة بالغرفة الثانية أهمها:

- تحقيق استمرارية الدولة.
- تكوين قيادات سياسية وضمان تجديدها ونقل الخبرات إليها.
- سد حالات شغور السلطة[1].

2- المغايرة من حيث عدد الأعضاء:

نص دستور 28 نوفمبر 1996 في المادة 101 «عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر، نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني» في تكريس واضح لتفوق الغرفة الأولى على الثانية، ربما يعود لكون الأولى أصدق تمثيلاً للشعب ولتوجهاته، ما يجعل من الطبيعي أن يكون عدد أعضائها أكثر.

ينبغي التنويه هنا إلى ملاحظة الدكتور «محمد بوسلطان» بخصوص عدد أعضاء مجلس الأمة والتي يقول فيها: «بهذه المناسبة، ألفت الانتباه إلى القيد الوارد بخصوص عدد أعضاء مجلس الأمة والذي لا أرى له مبررًا، حيث تنص المادة 101 من الدستور على أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد اعضاء المجلس الشعبي الوطني.

فمثل هذا النص يقيد أي تقسيم جديد للولايات، حيث لا يمكن أن تتجاوز الزيادة في عدد الولايات عددا معينا وإلا وجب تعديل الدستور ، وحسب الأرقام الحالية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وأخذا بعين الاعتبار الثلث الرئاسي، فإنه لا يمكن أن تتجاوز أي زيادة في عدد الولايات، 29 ولاية[2] وإلا بقي بعضها دون تمثيل في مجلس الأمة»[3].

3- المغايرة من حيث شروط العضوية:

شروط العضوية في مجلس الأمة تكون أصعب منها في المجلس الشعبي الوطني، نظرا

(1) لمين شريط، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، المرجع السابق، ص31.
(2) مع الأخذ بعين الاعتبار الزيادة في عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني والذي أصبح مكونا من 462 نائبا ابتداء من العهدة البرلمانية لسنة 2012.
(3) محمد بوسلطان، المرجع السابق، ص 78.

الحساسية الدور الذي يمارس ه خاصة أوقات الأزمات، فشرط السن مثلاً لعضوية مجلس الأمة هو فوق 40 سنة ،أما المجلس الشعبي الوطني فيشترط سنا أقل، هو28 سنة .

4- المغايرة من حيث التشكيل:

من أهم شروط فعالية نظام الغرفتين، المغايرة بينهما في طريقة التشكيل، وقد أخذ القائمون على دستور 28 نوفمبر 1996 هذا بعين الاعتبار، فنواب المجلس الشعبي الوطني ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر السري، أما أعضاء مجلس الأمة فتم المزج بين الانتخاب والتعيين في اختيارهم، حيث يتم انتخاب (2/ 3) أعضائه عن طريق الاقتراع المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، والثلث الباقي منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيينه من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية المتمكنة في مختلف الميادين، والتي يمكنها المساهمة في زيادة فعاليته ومردوديته[1].

ب- المغايرة بين المجلسين في الاختصاص:

هي في الواقع نتيجة منطقية لاختلاف تشكيلهما، فالمجلس الشعبي الوطني باعتبار كامل أعضائه منتخبون من طرف الشعب وبأسلوب أكثر ديمقراطية من مجلس الأمة، فطبيعي أن يكون أوسع اختصاص في وظيفته التشريعية والرقابية والاستشارية[2]، لكن هذا لا ينفي ضرورة خلق توازن ولونسبي بينهما يحول دون تجاوز الأولى للثانية.

ومن أوجه المغايرة، إعطاء حق المبادرة بالقوانين للمجلس الشعبي الوطني[3] ومنح مجلس الأمة حق الاعتراض برفض الموافقة عليها، في صورة من صور التوازن الايجابي المنتج.

كذلك فيما يتعلق بالرقابة على أعمال الحكومة، فدستور 1996 منح صلاحيات أوسع للمجلس الشعبي الوطني مقارنة بمجلس الأمة، ويعود ذلك للمسؤولية المقابلة التي يتحملها أمام السلطة التنفيذية وهي قابليته للحل، عكس مجلس الأمة الذي لا يمكن حله ضمانا للاستقرار في أوقات الأزمات، ومن أهم الوسائل الرقابية التي يملكها المجلس

---

(1) المادة 101 من دستور 28 نوفمبر 1996 «ينتخب اعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري».
(2) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص254.
(3) المادة 119 ف2 من دستور 28 نوفمبر 1996 «لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين».

الشعبي الوطني دون مجلس الأمة إمكانية التصويت على ملتمس الرقابة حسب م84ف4 [1] من دستور 1996، والتصويت بالثقة حسب المادة 84 ف5 [2] دستور 1996، والتصويت على برنامج الحكومة حسب المادة 81ف1 [3] من دستور 1996.

الفرع الثاني: نظام الغرفتين في الجزائر بين الرفض والتأييد

لم يخلوإنشاء مجلس الأمة في الجزائر كغيره من الغرف الثانية في مختلف دول العالم، من نقاش حاد حول دوره وصوره ووجوده، فمنذ إصدار المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 28 نوفمبر 1996، راح كل طرف مؤيد أورافض يأتي بالحجج والأسانيد التي تدعم موقفه ويرى أنها القول الصواب.

ورغم مرور حوالي ثلاثة عهدات من حياة مجلس الأمة، فإن الجدل حول استحداثه وحول الازدواجية البرلمانية نفسها لم يفصل فيه ولم ينته بعد، ويعود للظهور بقوة في كل هزة أوأزمة تواجهه.

أ- الرأي الرافض لمجلس الأمة:

ينادي هذا الرأي بوجوب إلغاء مجلس الأمة والعودة إلى نظام الأحادية البرلمانية، لعدة اعتبارات يرى أنها الصواب:

1- مجلس الأمة تكريس لهيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية:

فمجلس الأمة يدعم ويعزز سيطرة السلطة التنفيذية على التشريعة وتحكمها فيها، ويزيد فرصة تعطيلها وإعاقتها من خلال الآليات التي أنشئ على أساسها، كالثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، الذي يطلق عليه مؤيدوا هذا الرأي «الثلث المعطل» بمعنى أنه يعمل على تعطيل أي قانون أوتحرك من المجلس الشعبي الوطني تظن السلطة التنفيذية أنه

(1) نص المادة 84 / ف4: «كما يمكن ان تترتب على هذه المناقشة ايداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد137،136،135 أدناه».

(2) نص المادة 84 / ف5: «للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الاول استقالة حكومته»

(3) نص المادة 81/ ف1: «يقدم الوزير الاول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه».

لا يخدمها اوضد توجهاتها وأهدافها، فهوعامل إضعاف للسلطة التشريعية على حد قول الدكتور عبد الله بوقفة[1].

2- مجلس الأمة عامل من عوامل التعقيد:

ففي الحالة التي يكون فيها متفقا مع المجلس الشعبي الوطني فإنه لا معنى لوجود مجلس الأمة، أما في الحالة التي يكون فيها اختلاف بينه وبين هذا الأخير، فذلك يؤدي إلى مضيعة الوقت[2] وإلى تعقيدات نحن في غنى عنها، خاصة زمن الأزمات التي تحتاج سرعة في اتخاذ القرارات وإصدار القوانين المواكبة للتطورات والأحداث.

3- الإلغاء ضرورة اقتصادية:

تقتضيها ظروف الجزائر الاقتصادية[3] التي تتطلب حسبهم ترشيدا في النفقات وتجنبا لصرف الأموال في مالا طائل منه، وهذا ينطبق على مجلس الأمة خاصة أن ميزانيته مرتفعة ومكلفة لخزينة الدولة، وبالتالي يمكن توجيه الأموال المخصصة له لقطاعات اقتصادية أخرى تساهم في توفير مناصب شغل وتحسين الأوضاع المعيشية للمواطنين.

وقد كانت مناقشة مجلس الأمة للقانون المنظم لتعويضات عضوالبرلمان، مناسبة لتأجيج هذا الانتقاد، وإثارة ضجة كبيرة حوله، حيث قدر كل حسب فهمه وكل حسب هواه هذه التعويضات بعشرات الملايين، ولم يعتن أحد بما قد تخلفه هذه الحملة من آثار سلبية، أدت فيما بعد إلى استنكار المواطن وزعزعة ثقته في مجلس الأمة وفي البرلمانات بصفة عامة، ما أثر على المشاركة في المناسبات الانتخابية اللاحقة[4].

4- أعضاء مجلس الأمة جماعة «beni oui oui» [5]:

نتيجة للأسلوب الذي يتشكل به، وهو(2/ 3) من أعضاء المجالس المحلية البلدية

(1) عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009، ص311.
(2) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص36.
(3) صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، 29-30 اكتوبر2002، ص130.
(4) عبد المجيد جبار، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية، ندوة وطنية حول: دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003، ص94.
(5) عبد المجيد جبار المرجع نفسه، ص93.

والولائية و(1/ 3) يعين من طرف رئيس الجمهورية، فإن مجلس الأمة أصبح مجرد غرفة للمصادقة على القوانين، وهولحد اليوم لم يعارض إلا على نصوصا قليلة من باب إبعاد الشبهات.

5- مجلس الأمة بدعة دستورية:

تعتبر خروجا عما عرفته الجزائر من تنظيم دستور ي[1]، فالدساتير المتعددة التي نظمت الجزائر منذ الاستقلال سواءً دستور 1963 أو1976 أو1989، تمسكت بنظام الاحادية البرلمانية، كتوجه يضمن الاستقرار المؤسساتي والسياسي في البلاد، والأزمة التي مرت بها الجزائر- والتي يتحجج بها البعض كمبرر لإنشاء الغرف الثانية - لا علاقة لها بالأحادية البرلمانية التي كانت تعتمدها بل لأسباب أخرى، وبالتالي لم تكن هناك أي حاجة لمثل هذا المجلس.

ب- الرأي المؤيد لمجلس الأمة:

ينادي هذا الرأي بضرورة المحافظة على مجلس الأمة لعدة اعتبارات منها:

1- انتشار نظام الغرفتين في معظم دول العالم: فتبني الكثير من دول العالم لنظام الثنائية لم يأتي من فراغ وإنما كان نتيجة لنجاحه وفعاليته وقدرته على لعب دور محوري في مختلف الأصعدة، فالجزائر لم تشذ عن القاعدة العامة بل طبقت نظاما تم اختياره في دول كثيرة قبلها وأثبت نجاعته.

2- مجلس الأمة أحسن طريقة لضمان استقرار واستمرارية الدولة والانتقال الهادئ للسلطة خاصة في حالة الشغور[2]، وتجنب تكرار الأزمة التي عصفت بالمؤسسات الدستورية مطلع التسعينيات وكادت أن تؤدي إلى انهيار تام للجمهورية الجزائرية، فهواذن أفضل وسيلة للحفاظ على المصالح الحيوية للدولة ومواجهة الأوضاع الغير العادية، نظرا لامتلاكه آليات دستورية كثيرة تمكنه أداء ذلك على أكمل وجه.

3- مجلس الأمة يثمن رشادة الحكم في الجزائر: فالثابت أن المجالس المنتخبة عن طريق

---

(1) عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، ندوة وطنية حول دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003، ص87.

(2) لمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني،الجزائر، العدد الرابع،2004، ص111.

الاقتراع العام المباشر السري هي من أصلب أعمدة الديمقراطية، لكن التجربة الجزائرية الفتية تجعل من العسير جمع كل مقومات الاقتراع السري المباشر الحر، خاصة بعد الهزة التي تلقتها التعددية الحزبية فترة التسعينيات، لذلك فإنشاء مجلس الأمة واستعمال طرق مغايرة في تشكيله سواء الاقتراع الغير المباشر أو التعيين يزيد من فعالية البرلمان ويثمن رشادة الحكم، ويظهر ذلك جليا في ظل شفافية اختيار أعضاء كلتا الطائفتين[1].

4- الدور الكبير لمجلس الأمة على المستوى الدولي: لا بد من التذكير بأن مجلس الأمة ساهم بصفة متواصلة على المستوى الدولي ضمن الدبلوماسية البرلمانية في تحسين وشرح وضعية الجزائر في الخارج وما يجري فيها فعلاً، فلقد كان من خلال تدخلات بعض أعضائه أول من رد على ذاك السؤال اللاأخلاقي الذي أراد بالإرهابيين ضحايا ومعذبين في الأرض أي «من يقتل من؟»، وكان أيضا أول من ذهب لملاقاة ومواجهة منظمات حقوق الإنسان والدفاع عن الجزائر، وقد كانت هذه الجهود على مختلف المستويات المغاربية، العربية، الإفريقية، الأوروبية وحتى الأمريكية[2].

5- طريقة تشكيل مجلس الأمة تجعله بعيدا عن الضغوطات المباشرة للعملية الانتخابية، وتجنب أعضاءه إعطاء الوعود الظرفية والمصلحية، فهي مؤسسة دستورية يتسم أعضاؤها بالاستقرار في ممارسة عهدتهم، ما يساعدهم على دراسة وتمحيص النصوص القانونية بإمعان ودون تسرع أو محاولة لإرضاء ناخبيهم.

6- مجلس الأمة مانع لاستبداد المجلس الشعبي الوطني: فإذا كان البرلمان مكونًا من مجلس واحد فليس هناك ما يوقفه عند حده أويخفف هفواته وقد قيل: «التقسيم يلطف من شدة الحماس البرلماني، ويكفل استقرار الحالة المعنوية للأعضاء»، لذا حرصت العديد من الأنظمة على ضبط سلطاتها التشريعية، بتقسيمها[3].

---

(1) محمد بوسلطان، المرجع السابق، ص77.

(2) عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص95.

(3) محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دون دار النشر، القاهرة، مصر، 1995-1996.

المبحث الثاني: قواعد سير البرلمان المنعقد بغرفتيه معًا

بتنصيص المؤسس الدستور ي على إنشاء مجلس الأمة بموجب المادة 98 ف1 [1] دستور 28 نوفمبر 1996، فإنه يكون أعلن صراحة اعتماد الجزائر وعلى غرار الكثير من دول العالم لنظام الثنائية البرلمانية، أو ما يسمى نظام البيكاميرالية.

ومن استقراء مختلف النصوص الدستورية نجد المؤسس اعتمد الاستقلالية النسبية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في ممارسة مهامهما واختصاصاتها، وتجسدت هذه الاستقلالية بصفة فعلية من خلال اعتماد نظام داخلي خاص بكل غرفة من غرفتي البرلمان يحدد صلاحياتها وإجراءات عملها.

من جهة أخرى فالمؤسس الدستور ي لم يغفل التعاون بين الغرفتين في جوانب كثيرة، إدراكا منه أن التعاون عامل مهم لتفعيل دورهما على الساحة السياسية والقانونية، وهوضرورة حتمية لتحقيق الأهداف والغايات من وراء إنشاء نظام الثنائية، ويظهر هذا التعاون في جانب إحدى جوانبه[2] من خلال آلية دستورية فعالة تم النص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 وهي «انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا»، أحيلت المسائل الإجرائية والتنظيمية المتعلقة بها إلى القوانين الخاصة.

وبصدور القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة، تم النص على أهم القواعد المحددة للمسائل الإجرائية المتعلقة بانعقاد البرلمان بغرفتيه معا، إلا أن ذلك كان بشكل مقتضب وموجز لا يتلاءم وأهمية هذه الآلية التي تعتبر حدثا استثنائيًا وتاريخيًا[3]، خاصة أن الحالات الدستورية التي ينعقد فيها هي حالات مصيرية ومحورية لمستقبل الدولة.

وتضمنت المواد 98-99 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة، تحديدا للجهات الدستورية

(1) المادة 98 ف1 من دستور 28 نوفمبر 1996 «يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة».

(2) يظهر التعاون والتنسيق أيضا بين غرفتي البرلمان من خلال آلية اللجنة المتساوية الأعضاء التي تنشأ من اجل النقاش للوصول إلى حل وسط عند حدوث خلاف حول نص قانوني، وهذا حسب المادة 120 ف4 من دستور 28 نوفمبر 1996.

(3) جاء في خطاب السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة في اختتام الدورة الاولى العادية لانعقاد البرلمان بغرفتيه معا يوم السبت 8 أفريل 2002 للتصويت على التعديل الدستور ي المتعلق بإدراج اللغة الأمازيغية كلغة رسمية «انني على قناعة ان هذا الموقف ليعد انجازا كبيرا ويمثل نقطة تحول في تاريخ الامة...».

المخول لها استدعاء البرلمان للانعقاد في هيئة مؤتمر والهيئات المختصة برئاسة جلساته، وأحالت المادة 100 [1] من نفس القانون ضبط إجراءات سيره وكيفيات تنظيم جلساته إلى النظام الداخلي الذي تعده وتقترحه لجنة مشكلة من مكتبي الغرفتين تنظم من طرف رئيسيهما، ويتم تعيين العضو الأكبر سنا رئيسًا لها ويعين مقرر لها كذلك، ويمكن أن تتوسع هذه اللجنة لتشمل أعضاء آخرين يمثلون الكفاءات والشخصيات الوطنية بغاية الاستفادة من آرائهم واستشاراتهم في مجالات تخصصهم.

ويتم عرض النظام الداخلي المعد من طرف اللجنة المشتركة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على البرلمان المنعقد بغرفتيه معًا للمصادقة عليه في بداية الجلسة.

إلا أن القانون العضوي 99–02 لم يبين الأثر القانوني لرفض البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر التصويت على النظام الداخلي في بداية الجلسة؟، فالإشكال المثار هو: هل يتم إيقاف الجلسة في بدايتها وإحالة النظام الداخلي على اللجنة المشتركة لتعديله بما يتوافق مع رؤية أعضاء البرلمان؟، ما يعني مزيدا من الوقت في ظروف خطيرة تحتاج سرعة اتخاذ القرارات، أم أن المصادقة هنا هي إجراء شكلي لا يترتب على انتفائه أي أثر قانوني، نظرًا لحساسية وخطورة الموقف الذي اجتمع من اجله البرلمان بغرفتيه.

فالأحسن أن يتدارك المشرع الجزائري هذه النقطة تجنبا لوقوع أي انسداد، خاصة في حالة ما إذا كانت الأغلبية البرلمانية تشكل موقفا معارضا لموقف السلطة التنفيذية.

وبمجرد استفاء البرلمان المنعقد بغرفتيه لجدول أعماله وانتهاء جلسته، تستهلك القواعد والإجراءات المحددة في النظام الداخلي مضمونها وتصبح لاغية[2].

تجدر الإشارة إلى أن المقر المؤقت لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معًا هو« قصر المؤتمرات بنادي الصنوبر»، إلى غاية انجاز مقر خاص يتسع لمثل هذه المؤتمرات الكبيرة والحساسة.

---

(1) المادة 100 من القانون العضوي 99–02 «تضبط القواعد الاخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكتبي الغرفتين يرأسها اكبر الاعضاء سنا، ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا في بداية جلسته».

(2) عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الخامس،2004، ص112.

المطلب الأول: استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معًا

تفعيلا لآلية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، حدد المشرع الجزائري بموجب المادة 28 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة، الجهات الدستورية المخول لها استدعاء البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر.

ونظرا لأهمية الاستدعاء الذي هوبمثابة» الشرط المنبه» الغير ممكن للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الاتحاد معا بدونه، فإن المشرع توخى عدة اعتبارات عند تحديده للجهات صاحبة هذه الصلاحية، أهمها:

عدم إسناد الاستدعاء لسلطة دون اخرى تكريسا لمبدأ التوازن بينها، وعلى هذا الأساس تم اختيار رئيس الجمهورية من السلطة التنفيذية ورئيس مجلس الأمة من السلطة التشريعية، كما منح هذا الاختصاص لرئيس المجلس الدستور ي، الذي هوفي جزء من اختصاصاته سلطة قضائية[1].

الفرع الأول: الجهات المخول لها حق الاستدعاء

كما قلنا سابقا منح المشرع الجزائري هذا الحق لثلاث جهات:

أ- رئيس الجمهورية:

رغم تجنب المشرع الجزائري منح اختصاص الاستدعاء لسلطة دون أخرى في محاولة لإعطاء انطباع بوجود توازن في ذلك، ألا أن استقراء نص المادة 98 ف1 [2] من القانون العضوي99-02، يبين تكريسها للتوجه العام السائد في النظام الجزائري، والمتمثل في تدعيم اختصاصات السلطة التنفيذية وزيادة هيمنتها على التشريعية.

فالمشرع منح حق الاستدعاء في معظم حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه معا لرئيس الجمهورية، في تقييد واضح لممارسة السلطة التشريعية صلاحياتها الدستورية، وربط ذلك

---

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستور ي والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، طبعة2007، ص60.

(2) المادة 98 ف1 من القانون 99-02 :«يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد:91 الفقرة 2 و95،93 و102 الفقرة الاخيرة. و130 الفقرة2 و176 من الدستور...».

بضرورة وجود تنبيه – الاستدعاء – من السلطة التنفيذية، الأمر الذي من شأنه عرقلة الدور الرقابي الذي لأجله ينعقد البرلمان في هيئة مؤتمر، كما أن اشتراط الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية يعد مساسا بمبدأ جوهري تقوم عليه الأنظمة الدستورية، هومبدأ الفصل بين السلطات.

ب– رئيس مجلس الأمة:

بموجب المادة 98 [1] من القانون العضوي 99–02، فإن رئيس مجلس الأمة هو الجهاز الممثل للسلطة التشريعية الذي منح اختصاص استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معا، مع ملاحظة أن الحالات التي منح فيها هذا الأخير حق الاستدعاء قليلة مقارنة بالحالات الممنوحة لرئيس الجمهورية، بل حتى أنها نادرة الوقوع.

فرغم كون آلية الانعقاد في هيئة مؤتمر آلية تتعلق كدرجة أولى بغرفتي البرلمان، وكان المفروض منحهما مجالا واسعا من الصلاحيات لممارستها بكل استقلالية من أجل تفعيلها تحقيقا لرشادة اتخاذ القرارات، إلا أن ما كان هوالعكس واتجاه واضح إلى تحكم السلطة التنفيذية في التشريعية.

في نفس السياق، فقد تم استعباد رئيس المجلس الشعبي الوطني من استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معا بصفة تامة.

وتجدر الإشارة هنا إلى نقطة أثارت الكثير من الجدل، فالمادة 98 من القانون العضوي 99–02 المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما بالحكومة –قبل إحالته على المجلس الدستور ي لبحث مطابقة الدستورية حسب المادة 165 دستور 28 نوفمبر [2] 1996– نصت على أن الاستدعاء في الحالة المنصوص عليها بالمادة [3] 177 دستور 1996 هواختصاص لكل من رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إلا انه بعد الإحالة، ارتأى المجلس الدستور ي أنه لا يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني استدعاء البرلمان بغرفتيه معا وأن هذا

---

(1) المادة 98 ف2، ف3 من القانون99–02 :«يجتمع البرلمان وجوبا باستدعاء من رئيس مجلس الامة، في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 ف1، ف3،ف5 من الدستور. كما يمكن ان يجتمع البرلمان باستدعاء من رئيس مجلس الامة في الحالة المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور ».

(2) المادة 165 ف2 من دستور 1996 «يبدي المجلس الدستور ي، بعد ان يخطره رئيس الجمهورية رايه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد ان يصادق عليها البرلمان».

(3) المادة 177 من دستور 1996 «يمكن لثلاثة أرباع (3/4) اعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، ان يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه».

الحق يقتصر على رئيس مجلس الأمة فقط، وهذا خروجا عن اختصاصات المجلس الدستور ي وحلولا محل المشرع بتعديل النص الأصلي الذي يخول لرئيسي المجلسين على حد سواء حق الاستدعاء[1].

وقد برر المجلس الدستور ي رأيه بضرورة الفصل في الهيئة التي لها حق استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معا في الحالة المنصوص عليها بالمادة 177 دستور 1996، وعدم ترك الاختصاص مشتركا بين رئيسي المجلسين ما قد يخلق تداخلا في الاختصاصات يترتب عنه خلاف وصراع بينهما ومحاولة كل مجلس التحكم في الآخر أوعرقلته، وكذلك بناء على المركز الدستور ي لمجلس الامة الغرفة العليا في هرم السلطة التشريعية والدور الحساس والمهم لرئيسه خاصة في حال شغور رئاسة الجمهورية، وبرر كذلك المجلس الدستور ي تعديله للمادة 98 من القانون العضوي 99-02 بعدم قابلية مجلس الامة للحل وبالتالي استقراره وديمومته مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني.

وبناءا على ما سبق عدل المجلس الدستور ي المادة 98 من القانون العضوي 99-02، ونص على صلاحية رئيس الغرفة الثانية دون رئيس الغرفة الاولى في استدعاء البرلمان المجتمع بمجلسيه معا.

ج- رئيس المجلس الدستور ي:

نظرا للصلاحيات الهامة لرئيس المجلس الدستور ي والذي يمكن اعتباره الرجل الثالث في الدولة بعد رئيس مجلس الأمة، كونه رئيسها في حالة اقتران إستقالة أووفاة رئيس الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة، فإن المادة 98 ف1 من القانون العضوي 99-02 نصت على منحه صلاحية استدعاء البرلمان المجتمع بغرفتيه معا في الحالة المنصوص عليها بالمادة 99 ف4 دستور 1996 إلى جانب رئيس مجلس الأمة.

فتحليل نص المادة 98 ف1 [2]من القانون العضوي 99-02 تحليلا قانونيا دستور يا متسلسلا ومرتبطا بغيره من النصوص الدستورية خاصة المادة 88 و90 دستور 1996

(1) دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي ومجلس الامة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2003-2004، ص 110.

(2) المادة 98 ف1 من القانون العضوي 99-02 «...وباستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالة المنصوص عليها بالمادة 90 الفقرة 4».

يوصلنا إلى نتيجة هامة هي أن المؤسس الدستور ي نظم حالة دستورية رغم اعتبارها نادرة الوقوع، إلا أن ذلك لا يعفي من تنظيم إجراءات مواجهتها حال وقوعها.

فقد تضمنت المادة 88 دستور 1996 تنظيما لحالة اقتران شغور منصب رئاسة الجمهورية بالاستقالة أو الوفاة بشغور منصب رئيس مجلس الأمة لأي سبب كان، ونصت أن رئيس المجلس الدستور ي هو من يتولى رئاسة الدولة في هذه الحالة لمدة لا تتجاوز 60 يوما، يتم خلالها تنظيم انتخابات لاختيار رئيس للجمهورية، أي أن رئيس المجلس الدستور ي خلال هذه الفترة الانتقالية يكتسب صفة رئيس الدولة.

كذلك المادة 90 ف 4 [1] من الدستور نصت على أنه خلال الفترتين الانتقاليتين 45 يوما التي يتولى فيها رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية حسب المادة 88 من الدستور ، وفترة 60 يوما التي يتولى فيها رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وكذلك رئيس المجلس الدستور ي الذي يمكن أن يتولى رئاسة الدولة في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية مع رئاسة مجلس الامة، فإنه لا يمكن تطبيق أحكامها –أحكام المادة 90 ف 4– إلا باستدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه معا.

وبالتالي فالجهازين الدستور يين الذين يمكن لهما أن يكتسبا صفة رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية هما رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستور ي، أما رئيس الدولة بالنيابة فيكتسبها رئيس مجلس الأمة خلال فترة 45 يوما من حدوث مانع لرئيس الجمهورية.

المادة 98 ف 1 من القانون 99–02 نصت في فقرتها الأولى على منح حق استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا في الحالة المحددة بالمادة 90ف4، لكل من رئيس الدولة بالنيابة أي رئيس مجلس الأمة في فترة 45 يوما، ورئيس الدولة الذي يقصد به رئيس مجلس الأمة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وكذلك رئيس المجلس الدستور ي في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة ولمدة لا تتجاوز 60 يوما يتم فيها تنظيم انتخابات رئاسية.

(1) المادة 90 ف4 :«لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق احكام المواد 91، 97،95،94،93 من الدستور الا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بعد استشارة المجلس الدستور ي والمجلس الاعلى للأمن»

إذن فرئيس الدولة المخول له دستور يا استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا طبقا لنص المادة 90 ف4 هوكل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستور ي.

الفرع الثاني: الهيمنة التنفيذية واقعيا على استدعاء البرلمان بغرفتيه

نظريا، المؤسس الدستور ي منح اختصاص استدعاء البرلمان بغرفتيه لثلاث هيئات كما بينا سابقا هي: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الدستور ي.

لكن واقعيا عكس ذلك، فالحالات التي تم فيها انعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر تثبت بما لا يدع مجالا للشك هيمنة السلطة التنفيذية على دواليب السلطة وتحكمها في بقية المؤسسات الدستورية.

فمنذ اعتماد نظام الثنائية البرلمانية بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية بموجب المادة 98 من دستور 1996، عرفت الجزائر ثلاث حالات انعقاد للبرلمان في هيئة مؤتمر، حالتان تتعلقان بتعديل الدستور حسب ما تنص عليه المادة 176 من دستور 1996، والحالة الثالثة متعلقة بالاستماع لخطاب رئيس الجمهورية الفرنسية.

والملاحظ في هذه الحالات وخاصة المتعلقة بتعديل الدستور ، أنه رغم كون الأغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة موافقة لفكرة التعديل الدستور ي بل يمكن القول أنها هي من كانت تنادي بذلك[1]، وكان يمكن أن يعتمد البرلمان صلاحياته الدستورية المنصوص عليها بالمادة 177 دستور 1996 ويقترح تعديل الدستور بنفسه، إلا أن السبق كان للسلطة التنفيذية وكان التعديل بمبادرة من رئيس الجمهورية الذي استدعى البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا، ما يمثل إضعافا للمؤسسة التشريعية ومحاولة لإضفاء وصاية عليها من السلطة التنفيذية.

تجدر الإشارة أن رئيس الجمهورية في إحدى الحالات أقدم على استدعاء البرلمان للانعقاد في هيئة مؤتمر بشكل خارق لأحكام الدستور وللمادة 98 من القانون العضوي 99-02 التي تحدد الحالات الممكن فيها انعقاد مجلسي البرلمان معا.

(1) -1 فأحزاب التحالف الرئاسي (جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني، حركة مجتمع السلم)، والتي تملك الأغلبية في البرلمان كانت في كل مرة تردد مطلبها تعديل الدستور من أجل السماح لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بالترشح لعهدة ثالثة عن طريق تعديل المادة 174 من دستور 1996، ومن ذلك ما قاله عبد العزيز بلخادم الامين العام للافلان بعد اعلان رئيس الجمهورية عن نيته في تعديل الدستور :«لقد وعد حزبنا بهذا التعديل الدستور ي وقد تحقق ذلك...».

فقد استدعى رئيس الجمهورية البرلمان بغرفتيه للاستماع لخطاب رئيس الجمهورية الفرنسية «جاك شيراك» بمناسبة زيارته الجزائر يوم 02 مارس 2003 [1]، رغم أن هذه الحالة تخرج عن الحالات المحددة حصرا لانعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر، وبرر رئيس الجمهورية مبادرته قانونا بنص المادة 118 من الدستور التي تسمح له باستدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، لكن التفسير الدستور ي الصحيح لهذه المادة يفيد أن الانعقاد في دورة غير عادية لا يكون بصورة مؤتمر أي المجلسين معا، بل بعقد كل منهما اجتماعاته بشكل مستقل.

وتم الاستدعاء بموجب المرسوم الرئاسي 03-71، وحدد تاريخ الانعقاد يوم 02 مارس 2003 بقصر المؤتمرات نادي الصنوبر.

مما سبق يلاحظ أن قلة النصوص القانونية المنظمة لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، وعدم تحديد الإجراءات بصفة دقيقة غير قابلة لأي تأويل أومناورة أدت لاستعمال هذه الآلية بشكل مخالف لأحكام الدستور ، الأمر الذي يحتم تدارك النقص بإضفاء تعديلات على القانون العضوي 99-02 أو إصدار قوانين عضوية جديدة تحدد وتنظم بدقة إجراءات انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا.

المطلب الثاني: رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا

تضمن القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة في فصله الخامس المخصص لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا وعلى قلة مواده واقتضابها، تحديدا للأجهزة الدستورية المخولة رئاسة البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر، مستثنيا ترك ذلك للنظام الداخلي، نظرا لحساسية هذا الإجراء وأهميته خاصة أن رئيس الاجتماع يتمتع بصلاحيات واسعة يمكن أن يثور لأجلها خلاف يضر مصالح الدولة واستقرارها.

لهذا اختار المشرع الجزائري شخصيتين دستور يتين تفترض فيهما الكفاءة والوطنية التي تمكنهما من تسيير اجتماع بهذه الأهمية، وهاتين الشخصيتين هما: رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

---

(1) المادة 01 من المرسوم الرئاسي -03 71: «يستدعى البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ابتداء من 02 مارس 2003» ونصت المادة 02 من نفس المرسوم «يتضمن جدول دورته غير العادية، خطاب فخامة رئيس الجمهورية الفرنسية».

الفرع الأول: الاخلال بالتوازن في توزيع صلاحية الرئاسة

بمقارنة الحالات التي منح فيها رئيس مجلس الأمة صلاحية رئاسة جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه معا بالحالات التي منح فيها رئيس المجلس الشعبي الوطني نفس الاختصاص، نخلص إلى نية المؤسس تفضيل رئيس مجلس الأمة في الرئاسة.

أ- رئيس مجلس الأمة:

نصت المادة 99 ف1 [1] من القانون العضوي 99-02 على حالات رئاسة البرلمان بغرفتيه معا من طرف رئيس مجلس الأمة، بحيث تم استثناؤه في حالة وحيدة.

فبعد تضييق اختصاصه في الاستدعاء مقابل رئيس الجمهورية، منح رئيس مجلس الأمة صلاحية رئاسة أغلب حالات انعقاد مجلسي البرلمان معا على حساب رئيس المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي يعد إخلالا واضحا بمبدأ التوازن بين غرفتي البرلمان أدى إلى ظهور عديد الانتقادات سنأتي على مناقشتها فيما بعد.

وتبقى مسألة النيابة فراغا قانونيا ينبغي تنظيمه، فالمادة 99 ف1 من القانون العضوي 99-02 أهملت هذه النقطة الهامة, أي نيابة رئيس مجلس الأمة عند رئاسته لاجتماعات البرلمان المنعقد بغرفتيه والشخصية التي لها حق استخلافه في حال وقوع مانع يجعل رئاسته للاجتماع غير ممكنة.

وقد أثارت هذه القضية إشكالا قانونيا كبيرا بمناسبة التعديل الدستور ي الخاص باعتماد اللغة الأمازيغية كلغة رسمية للدولة، إذ استعصى على رئيس مجلس الأمة آنذاك رئاسة اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه للمصادقة على هذا التعديل نظرا لظروفه الصحية السيئة، فطرح السؤال حول من يحق له قانونا نيابة رئيس مجلس الأمة وبالتالي رئاسة اجتماع مجلسي البرلمان معا، وكان رئيس المجلس الشعبي الوطني من ترأس الاجتماع، في تعد واضح على أحكام القانون، كونه لم ينص عليه كشخصية لها حق ذلك[2].

---

(1) -1 المادة 99 ف1 من القانون العضوي 99-02:«يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 الفقرات 3،4،5 والمواد 91 الفقرة 2،93،95،102 الفقرة الأخيرة و130 الفقرة 2،176،177 من الدستور »

(2) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 114.

كذلك رئيس مجلس الأمة ترأس اجتماعا غير دستور ي للبرلمان بغرفتيه معا بمناسبة الاستماع لخطاب رئيس الجمهورية الفرنسية.

فالواقع يبين أن حالتين اثنتين من ثلاث اجتمع فيها البرلمان في هيئة مؤتمر كانت فيهما الرئاسة بصفة غير قانونية، ما يستوجب أولا: تدارك النقائص في القانون العضوي 99-02 خاصة ما يتعلق بالنيابة، وثانيا ضرورة التقيد بالنصوص القانونية والدستورية واحترامها.

ب- رئيس مجلس الشعبي الوطني:

منح رئيس المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 99 ف[1]2 من القانون العضوي 99-02 حالة وحيدة لرئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه، هي الحالة المنصوص عليها في المادة 90ف4 دستور 1996، لكن بالإطلاع على رأي[2] المجلس الدستور ي المتعلق برقابة مدى دستورية القانون العضوي 99-02، نجد أن نية المشرع الجزائري في البداية لم تتجه إلى تفضيل رئيس الغرفة الثانية على رئيس الغرفة الأولى، بل أنه في نص المادة 99 من القانون العضوي 99-02 قبل إحالته لمطابقة الدستورية أخذ بمبدأ تناوب رئيسي المجلسين على الرئاسة لإضفاء نوع من التوازن بينهما.

غير أن المجلس الدستور ي ارتأى أن التناوب الذي اعتمده المشرع هومبدأ يتعارض مع روح الدستور ، ولم يكتف عند هذا الحد بل تجاوزه ونصب نفسه مكان المشرع بتعديله لنص القانون الاصلي المحال عليه، وقام بتوزيع الحالات التي يرأس فيها رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر، في انتهاك صارخ لأحكام الدستور وخروج واضح عن اختصاصاته وصلاحياته.

وقد واجه هذا الانتهاك الدستور ي انتقادات واسعة ومناداة بضرورة العودة لمبدأ التناوب في الرئاسة، إلا أن المجلس الدستور ي أصر على مبرراته التي يرى فيها الصواب.

الفرع الثاني: أفضلية رئيس مجلس الأمة في الرئاسة بين مؤيد ومعارض

تصاعدت الآراء وتضاربت حول منح رئيس مجلس الأمة أفضلية رئاسة جلسات

(1) المادة 99 ف2 من القانون العضوي99-02 :«ويرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا رئيس المجلس الشعبي الوطني في الحالة المنصوص عليها في المادة 90 الفقرة 4 من الدستور ».

(2) رأي المجلس الدستور ي رقم 08/ ر.ق.ع/ م.د/ 99 المؤرخ في 21 فيفري1999 المتعلق بمطابقة القانون العضوي99-02 للدستور.

البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، وراح كل طرف يسرد الحجج المبررة لرأيه والتي يرى أنها الصواب اللازم اعتماده والعمل به.

وانقسمت هذه الآراء إلى اتجاهين اثنين: رأي يرى أن عين السداد هوما تبناه المجلس الدستور ي بمنح رئيس مجلس الأمة الأولوية، ورأي يرى بضرورة احترام التوازن بين غرفتي البرلمان واعتماد مبدأ التناوب في الرئاسة.

أ- الرأي المؤيد:

يدافع أصحاب هذا الرأي عن الاتجاه الذي سلكه المجلس الدستور ي[1] ومنحه صلاحية رئاسة أغلب حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه لرئيس مجلس الأمة، وذلك بناءا على عدة اعتبارات يرون أنها قوية بالقدر الذي يدحض الانتقادات الموجهة لهم:

1- الاختصاص الدستور ي لرئيس مجلس الأمة أثناء شغور منصب رئيس الجمهورية وتوليه رئاسة الدولة يجعل مركزه الدستور ي أقوى من مركز رئيس المجلس الشعبي الوطني، فهوالضامن لاستقرار المؤسسات واستمرارية الدولة، ما يمنحه أفضلية رئاسة اجتماع البرلمان بغرفتيه معا.

2- عدم قابلية مجلس الأمة للحل يجعل منه مؤسسة دستورية تتسم بالاستمرارية والديمومة خاصة أوقات الأزمات، عكس المجلس الشعبي الوطني الذي يمكن لرئيس الجمهورية حله ما يجعله مهددا في أي وقت، فلا يمكن منح رئيسه إذن اختصاصا دستور يا حساسا كرئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه.

3- إن منطق وفلسفة نظام ازدواجية السلطة التشريعية يجعل مجلس الأمة الغرفة العليا وظيفيا وموضوعيا والمجلس الشعبي الوطني الغرفة السفلى، وبحكم النظام البرلماني الجديد في ظل دستور 1996 القائم على نظام المجلسين، يجب أن يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه معا[2].

4- إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في الجزائر كان بغرض حماية استقرار الدولة والحفاظ على المؤسسات الدستورية فيها، عن طريق تزويده بمجموعة اختصاصات وصلاحيات

---

(1) رأي المجلس الدستور ي، المرجع السابق.

(2) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 112.

دستورية تمكنه أدائه مهامه هذه، فلا يعقل أن تمنح الصلاحيات والاختصاصات للمجلس الشعبي الوطني ورئيسه في حين يتحمل المسؤولية مجلس الأمة.

ب- الرأي المعارض:

يرفض هذا الرأي بشدة منح رئيس مجلس الأمة أفضلية على حساب رئيس مجلس الشعبي الوطني في رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، ويعلل ذلك بما يلي:

1- إن إعطاء رئيس مجلس الأمة صلاحية رئاسة معظم حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه معا اخلال ومساس بمبدأ التوازن المقرر دستور يا بين غرفتي البرلمان، يؤدي إلى ترجيح كفة الغرفة الثانية على الأولى قد ينتج عنه صراع بينهما ومحاولة إحداهما التحكم في الأخرى.

2- المجلس الدستور ي لا يحق له دستور يا التدخل لتعديل القوانين بما يتلاءم مع آرائه، بل وظيفته هي رقابة مدى مطابقتها لنصوص الدستور والحكم بدستور يتها من عدمه، وتعديله للقانون الأصلي المحال عليه الذي كان قد تبنى مبدأ التناوب والقيام بتوزيع حالات الرئاسة من جديد هوخرق صريح لنصوص الدستور.

3- إن جعل قابلية المجلس الشعبي الوطني للحل أساسا لإبعاد رئيسه من رئاسة البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر لا محل له من الصحة ولا يؤثر بتاتا في ترجيح الرئاسة لصالح رئيس مجلس الأمة، لأنه في الواقع مانع حقيقي من حصول اجتماع البرلمان بمجلسيه أصلا لعلة واحدة هي انعدام أحد مجلسيه، ومن ثم فالحديث عن رئاسة الاجتماع تصبح عندها أمرا دون محل[1].

4- المركز الدستور ي لرئيس مجلس الأمة والصلاحيات الممنوحة له خاصة فترة شغور رئاسة الجمهورية لا تعني تفضيله على رئيس المجلس الشعبي الوطني, بل الهدف وراء ذلك حماية استقرار الدولة ومؤسساتها لا غير، ومن ثم فاعتبار هذه النقطة كأساس لاستبعاد رئيس الغرفة الأولى من الرئاسة غير صحيح.

5- ضرورة اعتماد مبدأ التناوب في رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا الذي تبناه المشرع الجزائري قبل احالة القانون العضوي 99-02 على المجلس الدستور ي الذي قام بتعديله، لأنه يخلق توازنا ومساواة بين المجلسين من شأنها تجنيب نشوب خلافات وصراعات بينهما.

---

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص116.

الفصل الأول: انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا خلال الظروف العادية

نتناول في هذا الفصل الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، ونحاول مناقشة مختلف المفاهيم المتعلقة بها، والإجراءات والشروط الواجب توافرها لإعمالها، مع التركيز على دور البرلمان ومدى فعاليته خلالها.

المبحث الأول: تعديل الدستور

إذا كان الدستور هوحامي حقوق وحريات الأفراد والمواطنين، والضمانة الأساسية لتجسيد الديمقراطية على أرض الواقع، فقواعده أيضا بحاجة للحماية وبدرجة أولى: الحماية من التعديل المستمر الذي يمكن أن تتسبب فيه التيارات والأهواء السياسية المختلفة الممسكة بدواليب السلطة، أوالظروف الطارئة التي تمر بها الدولة سواء كانت سياسية, اقتصادية، اجتماعية...الخ[1]، ما ينتج عنه فوضى واضطراب في تنظيم وسير سلطات الدولة، ومساس بحقوق وحريات الأفراد، وبالتالي الدخول في اللاإستقرار الدستور ي.

فمن أهم المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة المعاصرة وتهدف لحماية قواعد الدستور «مبدأ سموالدستور »، الذي يعني تبوءه قمة الهرم القانوني في الدولة واعتماد قواعده كمرجعية أساسية لتقدير مدى ملاءمة النصوص القانونية الأخرى – تشريعات، مراسيم، تنظيمات – لتسيير شؤون الدولة.

لكن سمو قواعد الدستور لا يعني جموده شكلا وحظر أي تعديل أو تغيير لأحكامه بما يتوافق ومستجدات الواقع، ما يجعله حجر عثرة في طريق التطور والاستمرارية، فسموه لا يتعارض مع قابليته للتعديل والتطوير وإضفاء مرونة عليه، لكن مع ضرورة التقيد بإجراءات محددة ومعقدة نوعا ما تختلف عن إجراءات تعديل النصوص القانونية العادية الأقل مرتبة[2].

وهذا ما تبناه القائمون على دستور 28 نوفمبر 1996 حين اشترطوا مجموعة إجراءات معقدة نسبيا لتعديل أحكامه.

---

(1) جعفر عبد السادة، بهير الدراجي، تعطيل الدستور – دراسة مقارنة– دار الحامد، دون عنوان 2009، ص 58.

(2) أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2008، ص 69.

ولعل أهم ما يميز الإجراءات المتعلقة بتعديل الدستور الجزائري خاصة بعد اعتماد نظام الثنائية البرلمانية، هو إشراك غرفتي البرلمان إلى جانب رئيس الجمهورية في مختلف مراحل التعديل سواء على مستوى المبادرة أو المصادقة، في محاولة لإظهار توازن مؤسساتي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فإشراك البرلمان بغرفتيه معا في المبادرة باقتراح التعديل الدستور ي عن طريق آلية الانعقاد في هيئة مؤتمر يرجع لكونه الممثل الحقيقي لكافة أطياف الشعب وفئاته والأقدر والأقرب لمعرفة تطلعاته وطموحاته، وعلى أساسها يقترح تعديلات تتلاءم معها يمكن للسلطة التنفيذية أن تكون غضت البصر عنها لأنها لا توافق توجهاتها.

أما إشراكه في المصادقة على تعديل الدستور فهووسيلة هامة لحماية نصوصه وضمان استقرارها، وأداة كبح لجماح السلطة التنفيذية في تغييره وتبديله بما يناسب سياساتها المختلفة التي قد تؤثر سلبا على حريات وحقوق الأفراد وعلى استقرار الدولة نفسها.

مع العلم أن البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا قد انعقد مرتين لتعديل الدستور منذ استحداث هذه الآلية في دستور 28 نوفمبر 1996.

المطلب الأول: اقتراح البرلمان بغرفتيه معا تعديل الدستور

خلافا لدستور 23 فيفري 1989 الذي اقتصرت فيه مبادرة تعديل الدستور على رئيس الجمهورية[1]، فإن المؤسس في دستور 28 نوفمبر 1996 وتيقنا منه بحساسية هذه العملية وتأثيرها على مختلف الأصعدة خاصة ما تعلق منها بعملية تنظيم سلطات الدولة وحقوق الأفراد، منح البرلمان المنعقد بغرفتيه معا صلاحية المبادرة باقتراح تعديل الدستور مع تحديده لشروط يجب توافرها.

الفرع الأول: شروط تعديل الدستور باقتراح من غرفتي البرلمان معا

اعتمد دستور 28 نوفمبر 1996 على مبدأ الاتصال والانفصال بين المؤسستين التشريعية

(1) فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستور ي، السلطات الثلاث، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر،2004، ص ص 309-311.

والتنفيذية، فعمد على إضفاء شراكة بينهما في تعديل الدستور بمبادرة من رئيس الجمهورية أوباقتراح من أعضاء البرلمان[1].

فالمادة 177 [2] من دستور 1996 التي منحت صلاحية المبادرة باقتراح تعديل الدستور لأعضاء غرفتي البرلمان اشترطت أن تكون هذه المبادرة مقدمة من طرف ثلاث أرباع (3/4) على الأقل أعضاء المجلسين المنعقدين في هيئة مؤتمر، ما يعني ضرورة اتحادهما معا لتحريك هذه الصلاحية.

بعد ذلك يتم تقديم اقتراح التعديل الدستور ي إلى رئيس الجمهورية الذي خص وحده بصلاحية عرضه على الاستفتاء الشعبي، وهنا تظهر الهيمنة التنفيذية فيما يخص مبادرة المجلسين، فبدون إحالة رئيس الجمهورية الاقتراح البرلماني على الاستفتاء الشعبي الدستور ي[3] فإنه يعتبر كأن لم يكن.

وبالتالي فاقتراح تعديل أعضاء غرفتي البرلمان للدستور حتى يتجسد واقعيا يجب توفر مجموعة شروط مترابطة ومعقدة:

أولها تقديمه من طرف ثلاث أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، وهوأمر صعب يتطلب توافقا كبيرا بين المجلسين خاصة مع تواجد الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، والذي بإمكانه التأثير في باقي أعضاء مجلس الأمة وحملهم للتصويت ضد الاقتراح بحكم علاقته وقربه منهم، وبالتالي يمكن للسلطة التنفيذية أن تستعمل هذه النقطة لإعاقة أي اقتراح لتعديل الدستور من طرف أعضاء البرلمان ومنع توفر نسبة ثلاث أرباع (3/4) أعضاء المجلسين المنعقدين في هيئة مؤتمر.

كما أن منح الحرية لرئيس الجمهورية في عرض الاقتراح على الاستفتاء من عدمه هو بمثابة «حق الفيتو» الذي من ورائه تحكم في ممارسة السلطة التشريعية لصلاحياتها الدستورية.

وحتى إن توفر الشرطان السابقان فيمكن للشعب رفض اقتراح تعديل الدستور إذا لم

(1) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص71.

(2) تنص المادة 177 من الدستور الجزائري 1996: «يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه».

(3) الاستفتاء الدستور ي هوذلك النوع من الاستفتاء الذي ينصب على إقرار دستور الدولة أوتعديله، ويتمثل في عرض مشروع الدستور أوتعديل -بعد إعداده - على التصويت الشعبي للموافقة أوالرفض، ارجع ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1982 ص 171 وما بعدها.

يرقى إلى مستوى تطلعاته –فالشعب سيد نفسه– أما إذا منحه الموافقة فإنه يصبح نهائيا يقوم بعدها رئيس الجمهورية بإصداره.

وتجدر الإشارة هنا إلى نقطة غريبة نصت عليها المادة 175 [1] من دستور 1996 والمتعلقة برفض الشعب الموافقة على التعديل الدستور ي, حيث يعتبر التعديل لاغيا إذا لم يصوت الشعب عليه بالأغلبية المطلوبة، لكن الفقرة الأخيرة من نفس المادة نصت أنه لا يمكن عرض مشروع التعديل عليه من جديد خلال نفس الفترة التشريعية، وبمفهوم المخالفة يمكن إعادة طرحه عند انتخاب برلمان جديد وهنا مكمن الغرابة، فلماذا يعاد طرح مسألة سبق عرضها على الشعب واستفتاؤه فيها وأعطى رأيه بالرفض؟ فلو كانت المسألة متعلقة برفض أعضاء البرلمان للتصويت عليها لكان الأمر معقولا وقلنا يمكن أن يأتي برلمان يصوت على المبادرة بالإيجاب، أما وأن الشعب هونفسه لن يتغير بعد 05 سنوات فهذا غير معقول لأنه صاحب السيادة في الدولة، فإن كان قد أبدى رأيه فلا محل أن يستفتى مرة ثانية على شيء سبق رفضه[2].

الفرع الثاني: مدى فعالية تمتع غرفتي البرلمان معا بحق تعديل الدستور

كانت ولا زالت مسألة تمتع البرلمان بغرفتيه معا بصلاحية تعديل الدستور محل شد وجذب بين رأيين رئيسيين:

الأول يدافع عن توجه المؤسس الدستور ي، والثاني يرى انه اختصاص صوري غايته تكريس سيطرة السلطة التنفيذية على التشريعية لا غير.

أ– الرأي المؤيد لمنح البرلمان بغرفتيه صلاحية اقتراح تعديل الدستور :

أهم الحجج التي يدعم بها هذا الاتجاه رأيه هي:

1– منح اختصاص تعديل الدستور للبرلمان المنعقد بغرفتيه معا هوتجسيد للتوازن

---

(1) نصت المادة 175 دستور 28 نوفمبر 1996 «يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستور ي لاغيا اذا رفضه الشعب، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية».

(2) محمد ناصر بوغزالة، تعديل الدستور بالصياغة القانونية، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية،5–6–7 ماي 2008، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المطبعة العربية، الجزائر، ص 183.

الخارجي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتكريس للمساواة بينهما[1]، فدستور 23 فيفري1989 –حسب هذا الرأي- كان مجحفا في حق مجلسي البرلمان بمنحه هذا الاختصاص لرئيس
الجمهورية فقط، ما يمكن أن يؤدي حسبهم إلى استبداده في حال قام بتعديل الدستور بما يخدم سياساته وتوجهاته، دون أن توجد سلطة أخرى تستطيع إيقافه[2].
لكن منح هذه الصلاحية للسلطة التشريعية في دستور 1996 من شأنه فرض رقابة على السلطة التنفيذية عن طريق اقتراح تعديلات تحد سلطاتها، أوتكون مضادة لتعديلاتها التي تبتغي بها المساس بحقوق وحريات الأفراد أوباستقرار مؤسسات الدولة.

2- اشتراط انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا لاقتراح تعديل الدستور يحقق توازنا داخليا بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فينعكس على التوازن المؤسساتي ويجعل المساواة قائمة بينهما طيلة مراحل العملية، بحيث يتحكم كل منهما في إعمال حق الآخر على هذا المستوى[3].

فلا يمكن للمجلس الشعبي الوطني الاستغناء عن مجلس الأمة رغم العدد الأكثر لأعضائه، ولا لمجلس الأمة أن يبادر باقتراح التعديل دون المجلس الشعبي الوطني، لعدم قدرة أي منهما تحقيق النصاب الدستور ي اللازم منفردا، فاتحادهما وتحولهما لكتلة واحدة هوالسبيل إذن لممارسة صلاحيتهما في اقتراح التعديل الدستور ي.

والغاية وراء ذلك خلق تعاون وتضامن بين الغرفتين وتحقيق انسجام في علاقتهما.

3- انتخاب معظم أعضاء غرفتي البرلمان يجعلهم الأكثر تمثيلاً لأفراد الشعب والأقرب إليه والأكثر معرفة لتطلعاته وآماله، فبمبادرتهم لتعديل الدستور يحولون هذه التطلعات إلى حقائق ملموسة على أرض الواقع، على خلاف السلطة التنفيذية التي تعتبر أقل ارتباطا واتصالا بفئات بالمواطنين وأقل معرفة بمطالبهم –معظم أعضائها معينون- ما يستبعد أن تبادر بتعديلات دستورية تخدم مصالحهم، بل أن معظم مبادراتها هي خدمة لسياساتها وأهدافها لا غير.

4- المبادرة باقتراح التعديل الدستور ي من طرف ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان المنعقد

---

(1) بلكعيبات مراد، القيود الواردة على السلطة المعدلة للدستور الجزائري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط 5–6–7 ماي 2008، المطبعة العربية، الجزائر، ص 159.

(2) المقولة المشهورة للفقيه القانوني منتسكيو: «السلطة توقفها السلطة».

(3) دريد كمال، مدى فعالية البرلمان الجزائري في ممارسة حق التعديل الدستور ي، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات في البلدان العربية، جامعة عمار ثليجي، الاغواط، 5–6–7 ماي 2008، المطبعة العربية، الجزائر، ص 80.

بغرفتيه معا تعطي المبادرة ثقلا ووزنا مؤسساتيا ودستور يا هاما يصعب معه على رئيس الجمهورية اعتراضها، ويعطي صورة قوية للسلطة التنفيذية عن انسجام واتحاد المجلسين، ما يجعلها تفكر كثيرا قبل المجازفة برفض عرض المبادرة على الاستفتاء الشعبي.

فقرار من هذا القبيل ينجر عنه تصادم مباشر مع المؤسسة البرلمانية فيما بعد[1] واستياء شعبي كبير، لأن أعضاءها قبل كل شيء هم ممثلون لأفراد الشعب الذي انتخبهم واعطاهم ثقته.

ب- الرأي المتحفظ على منح البرلمان بغرفتيه معا صلاحية المبادرة بتعديل الدستور :

رغم قبول هذا الاتجاه مبدئيا منح البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا حق المبادرة باقتراح التعديل الدستور ي إلا أن له عديد الملاحظات حول تنظيم الدستور لإجراءاتها:

1- الهيمنة الواضحة للسلطة التنفيذية على ممارسة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا لاختصاصه بتعديل الدستور وربط مبادرته بموافقة رئيس الجمهورية على عرضها للاستفتاء الشعبي.

فمرة أخرى نلاحظ وبصورة جلية تدخل رئيس الجمهورية الذي له الحرية المطلقة في عرض نص الاقتراح على الاستفتاء وبدونه لن يكون لمبادرة البرلمان بغرفتيه أي أثر، لأن الوحيد الذي يملك حق اللجوء اليه حسب نص المادة 77 فقرة 8 [2] من دستور 1996 هو رئيس الجمهورية.

ولعل الهدف وراء هذا القيد هوالخوف من تقليص سلطات المؤسسة التنفيذية، وضمان استمرار تفوقها على السلطة التشريعية[3].

2- إن توفر نسبة ثلاث أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا صعب التحقيق في ظل وجود الثلث المعين في مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية، والذي يعتبر وسيلة هامة للتحكم في المبادرة باقتراح تعديل الدستور.

فالثلث المعين يمكن أن يلعب دورا حاسما في اخراج الاقتراح للحياة الدستورية أووأده في المهد نتيجة الثقل الكبير الذي يلعبه على مستوى الغرفة الثانية، ما يسمح له بممارسة ضغط كبير على بقية أعضائه يصل إلى حد تغيير موقفهم اتجاهه، كما يمكنه

---

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص 323-326.

(2) نصت المادة 77 فقرة 8 من دستور 1996 :«يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء».

(3) بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، المجلد 8، العدد الأول، 1998، ص ص 15-21.

إفشال أي مبادرة لتعديل الدستور من طرف أعضاء البرلمان برفض التصويت عند عرض مشروع التعديل للمناقشة حسب المادة 174 من الدستور ، والتي تنص على أن يصوت المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على مبادرة التعديل الدستور ي بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي.

فالمؤسس الدستور ي–حسب هذا الراي– تعمد تحديد نسبة ثلاث أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا لتكون أداة في يد السلطة التنفيذية تستعملها في حال عدم رضاها وموافقتها على مبادرة السلطة التشريعية لتعديل الدستور.

3- ربط اقتراح التعديل بالاستفتاء هوقيد لا حاجة له، فالبرلمان يفترض فيه أنه مؤسسة نيابية منتخبة من طرف الشعب تعبر عن آرائه وتطلعاته، ولا يمكنه المبادرة بتعديل إلا بعد تأكده من موافقته وذلك عن طريق نوابه الذين هم على اتصال مباشر به، فالاستفتاء الشعبي –حسب هذا الرأي– تم النص عليه لاستغلاله في صالح المؤسسة التنفيذية التي يمكن بها لها من وسائل اعلامية ثقيلة وجمعيات ومنظمات مدنية التأثير على توجهات أفراد الشعب وقناعاتهم للتصويت ضد مبادرة أعضاء غرفتي البرلمان خاصة إذا كانت لا تخدم سياساتها.

4- عدم تحديد الإجراءات القانونية المتبعة لإعمال حق البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا واقعا، فلا نصوص الدستور ولا القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة تضمن تحديدا لذلك، ولاسيما الجهة المختصة بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لانطلاق إجراءات دراسته حسب ما تنص عليه المادة 174 دستور 1996، الأمر الذي يستوجب ضرورة إعادة النظر في هذا القانون وتضمينه نصوصا تحدد إجراءات المبادرة باقتراح التعديل الدستور ي من طرف غرفتي البرلمان معا، وهذا تسهيلا لممارسة هذه الصلاحية واقعيا وعدم تركها مجرد اختصاص نظري يمثل حبرا على ورق[1].

المطلب الثاني: مصادقة البرلمان بغرفتيه على مبادرة رئيس الجمهورية لتعديل الدستور

لرئيس الجمهورية حسب دستور 28 نوفمبر 1996 –الباب الرابع المتعلق بتعديل الدستور – أن يبادر بعملية تعديل الدستور بأسلوبين اثنين: يعتمد الأول على موافقة الشعب لإقراره وهوما يسمى بالاستفتاء الدستور ي الشعبي، أما الثاني فيلعب فيه البرلمان

(1) دريد كمال، المرجع السابق، ص82.

المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا الدور المحوري والأساسي في المصادقة على مبادرة رئيس الجمهورية دون عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي وهو ما يسمى «الطريق البرلماني لتعديل الدستور ».

فالطريق البرلماني لتعديل الدستور آلية ممنوحة لرئيس الجمهورية يمكنه تفعيلها في حال لم يرد عرض مشروعه على الشعب، لكن بالمقابل لم يترك المؤسس الدستور ي هذه الآلية سلطة مطلقة في يده بل نص على ضرورة اشراك البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر بشكل فعال، وذلك باشتراط مصادقته على المبادرة لتكون سارية المفعول كنوع من الرقابة المقابلة المفروضة عليه.

هذه الرقابة التي إن وجدت الجو السياسي الملائم المبني على التعددية السياسية وليس العددية السياسية[1]، وعلى ثقافة المعارضة الحقيقية وليس الصورية فإن أثرها سيكون ايجابيا، بحيث تمثل سلطة منع فعالة وفعلية يمكنها إيقاف أي مبادرة تعديل من رئيس الجمهورية لا تخدم مصالح الدولة وشعبها.

لكن في حالة العكس وعدم توفر المناخ السياسي الحقيقي فإن هذه الآلية ستكون وسيلة للقفز فوق سيادة الشعب وانتهاك حقوقه وحرياته.

الفرع الأول: اجراءات تعديل الدستور باعتماد الطريق البرلماني

تضمنت المادة 176 [2] دستور 28 نوفمبر 1996 تحديدا لإجراءات تعديل الدستور بمبادرة رئيس الجمهورية واعتمادا على مصادقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

فتحريك هذه الآلية الدستورية يتم من طرف الرئيس الذي يعلن مبادرته لتعديل الدستور طبقا لنص المادة 174 [3] دستور 1996، حيث تتم مناقشة المبادرة من طرف المجلس

(1) مقران آيت العربي، المرجع السابق، ص66.

(2) تنص المادة 176 من دستور 28 نوفمبر 1996:«إذا ارتأى المجلس الدستور ي أن مشروع أي تعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستور ي مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى احرز ثلاثة أرباع(3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان».

(3) نص المادة 174 من دستور 1996: «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستور ي، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره، يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستور ي الذي صادق عليه الشعب».

الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة التي يصوت بها على نص تشريعي حسب ما تضمنته المادة 120 ف2– ف3 دستور 1996 [1].

بعد ذلك تتم إحالة نص مشروع التعديل على المجلس الدستور ي لفرض رقابته وإبداء رأيه حوله، ويقوم بدراسة تحليلية شاملة لكافة أبعاد وجوانب مشروع التعديل، وتحديد انعكاساته على مختلف المجالات سواء ما تعلق بالعلاقة بين السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية، القضائية، وعلى التوازنات بينها، أوعلى المبادئ العامة والأساسية التي تمثل هوية المجتمع الجزائري وشخصيته على امتداد التاريخ، كما يدرس تأثير هذه التعديلات على حقوق وحريات المواطنين ومدى المساس بها، ويصدر بعد ذلك رأيه المعلل، فإذا كان يتضمن موافقته على التعديلات الدستورية وتأكيدا على عدم مساسها بالمجالات التي حددتها المادة 176 من دستور 1996 فان هذا يعد بمثابة تزكية لمبادرة رئيس الجمهورية.

أما إذا كانت خلاصة رأي المجلس الدستور ي مفادها أن مشروع التعديل الدستور ي يشكل بأي كيفية من الكيفيات مساسا وانتهاكا للمبادئ المحددة في المادة 176 من دستور 1996، فإن هذا يعني رفضا للمشروع ووقفا لمبادرة رئيس الجمهورية التي يريد تمريرها باعتماد آلية الطريق البرلماني، إلا أنه يبقى له سلوك طريق الاستفتاء الشعبي[2].

بعد إبداء المجلس الدستور ي لرأيه الذي يتضمن الموافقة على مشروع التعديل، يقوم رئيس الجمهورية باستدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه معا للتصويت عليه، ويشترط إحراز ثلاثة أرباع (¾) أصواته على الأقل لإقراره.

ويعتبر اشتراط انعقاد البرلمان بغرفتيه معا في التصويت على مشروع التعديل محاولة من لخلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بحيث يمنح فيها رئيس الجمهورية صلاحية المبادرة، وفي المقابل يمنح البرلمان اختصاص المصادقة على هذا التعديل، هذه المصادقة تشكل رقابة فعالة على السلطة التنفيذية يمكن عن طريقها الحد من الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها خاصة في هذا المجال.

---

(1) نص المادة 120 ف1 ف3 دستور 28 نوفمبر 1996:«تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه.
يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (¾)أعضائه».

(2) رأي المجلس الدستور ي رقم 01/ 08 ر.ت د/ م د مؤرخ في 07 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستور ي:«واعتبارا أن هذا الإجراء لا يستثني لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز هذا القانون (¾) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان».

وقد منحت المادة 176 دستور 1996 لرئيس الجمهورية بعد حصوله على مصادقة البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر حرية الاختيار بين إصدار القانون المتضمن التعديل الدستور ي مباشرة أوعرضه على الاستفتاء لأخذ رأي الشعب حوله، حيث نصت انه بعد تقديم المجلس الدستور ي لرأيه المعلل أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتضمن التعديل الدستور ي دون عرضه على الاستفتاء الشعبي متى احرز ثلاثة أرباع(3/4) أصوات أعضاء البرلمان، فاستعمال مصطلح «أمكن» يفيد إعطاءه حق الاختيار بين الإصدار المباشر أوأخذ موقف الشعب حوله.

وهنا يثور التساؤل حول غاية منحه حرية الاختيار في هذه المرحلة؟

فإذا كان الرئيس يريد اللجوء للاستفتاء الشعبي فإنه سوف يبين ذلك خلال الإعلان عن مبادرته بتعديل الدستور وبالتالي يستثني الطريق البرلماني، أما إذا أعلن أنه سوف يسلك الطريق البرلماني فإن ذلك يعني استبعاده للاستفتاء الشعبي، لكن أن يصل مشروع التعديل إلى نهايته ثم يمنح حق الاختيار فهذا أمر لن يزيد الإجراءات إلا غموضا وابهاما.

كما أن النص على إمكانية تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي بنص المادة 174دستور 1996 يجعل من غير اللازم اعادة النص على ذلك في المادة 177 منه، إلا إذا كان المؤسس الدستور ي يرمي لإمكانية عرض المبادرة على الاستفتاء رغم حصولها على مصادقة أعضاء غرفتي البرلمان في حال ما لاحظ رئيس الجمهورية أن الشعب غير راض على تعديله للدستور ، فيستشيره حفاظا على مصداقيته.

الفرع الثاني: دوافع تعديل الدستور باعتماد الطريق البرلماني

هناك العديد من الدوافع التي تجعل رئيس الجمهورية يختار الطريق البرلماني لتعديل الدستور دون الإستفتاء الشعبي، يمكن تقسيمها إلى دوافع دستورية، سياسية، شعبية.

أ- الدافع الدستور ي:

تضمنته المادة 176 من دستور 1996، حيث يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء لتعديل الدستور باعتماد مصادقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا إذا كان مضمون التعديل لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

فعدم مساس مضمون مشروع التعديل بالمجالات المذكورة سلفا يمكن أن يشكل دافعا لاختيار الطريق البرلماني، كسبا للوقت الطويل الذي يستغرقه الاستفتاء الشعبي وترشيدا للنفقات التي يتطلبها، على عكس البرلمان المنعقد بغرفتيه الأقل تكلفة ووقتا.

ب- الدافع السياسي:

تعتبر موافقة مختلف التوجهات السياسية المشكلة لغرفتي البرلمان على مضمون التعديل الدستور ي دافعا مهما لتوجه رئيس الجمهورية إلى البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر من أجل تمرير مشروعه التعديلي، فاشتراط نسبة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء الغرفتين التي تعتبر نسبة صعب توفرها نوعا ما، يجعل الرئيس لا يتسرع في اختيار الطريق البرلماني ولا يلجأ إليه إلا في حال تأكده المسبق من الحصول على تأييد أعضاء كلا المجلسين[1].

عمليا، رئيس الجمهورية له إمكانية اختبار مدى تأييد أعضاء المجلسين لمبادرته عند مناقشتها والتصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كل على حدا وفقا للصيغة المعتمدة في التصويت على نص تشريعي، فيمكنه على هذا المستوى أن يستشف قبول الغرفتين للتعديل من عدمه، وبالتالي يحدد الطريق الأكثر امانا لمبادرته.

كذلك فهيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية على الأغلبية البرلمانية في المجلسين، والتي عادة ما تكون في غطاء تقارب الأفكار والتوجهات السياسية والتحالف من أجل تحقيق برنامج سياسي، اقتصادي، اجتماعي وثقافي معين، وعدم وجود معارضة قوية تساهم في كشف الوجه الحقيقي للحياة السياسية وتؤدي الدور الرقابي المنوط بها، يجعل الطريق البرلماني بمثابة «البساط الأحمر» الذي يتوجه إليه رئيس الجمهورية كل مرة لتعديل الدستور بما يتلاءم مع أفكاره وبرنامجه وحتى طموحاته في بعض الأحيان[2].

وعلى هذا الأساس فرئيس الجمهورية اعتمد الطريق البرلماني لتبرير مشروع تعديل الدستور سنة 2008، والذي صدر بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008. فتأكد الرئيس من أن الأحزاب الثلاثة: جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، وحركة مجتمع السلم - التي شكلت ما سمي بالتحالف الرئاسي مع توفرها على الأغلبية المريحة في البرلمان- لن تعارض تعديله للدستور جعله يستبعد الاستفتاء ويمتنع عن عرض

(1) دريد كمال، المرجع السابق، ص81.
(2) اتهمت أطراف كثيرة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة أن تعديله للدستور سنة 2008 كان يهدف لبقائه في السلطة وتمسكه بها من خلال تعديل المادة 74 من دستور 1996 وفتح عدد العهدات الرئاسية.

المشروع على الشعب لأخذ رأيه، خوفا من رفضه – ربما – خاصة أن تعديل 15 نوفمبر 2008 تضمن نقطة أثارت الجدل الكبير وهي تعديل المادة 74 [1] دستور 28 نوفمبر 1996 التي تحدد العهدات الرئاسية بعهدة تجدد مرة واحدة وجعلها مفتوحة[2].

وبالتالي لتجنب أي رد فعل غير متوقع من الشعب فإنه اختار الطريق المضمون وهو البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

فرئيس الجمهورية في خطابه بمناسبة افتتاح السنة القضائية في 29 أكتوبر 2008، برر اختياره للطريق البرلماني بدل الاستفتاء الشعبي بالالتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة التي توجب ادخال تعديلات جزئية على الدستور [3].

وبتاريخ 3 نوفمبر 2008 انعقد مجلس الوزراء لمناقشة مشروع التعديل وتمت المصادقة عليه، إلا انه تجدر الإشارة أن المناقشة على مستوى مجلس الوزراء هي إجراء لم ينص عليه لا في الدستور ولا في النصوص التشريعية الأخرى.

وفي نفس اليوم –3 نوفمبر 2008– تمت إحالة مشروع التعديل على المجلس الدستور ي الذي اصدر رأيه رقم 01/ 08 ر.ت.د/ م د مؤرخ في 9 ذي القعدة 1429 الموافق ل 7 نوفمبر 2008 وزكى كامل نصوص المشروع.

وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 08–357 المؤرخ في 10 ذي القعدة 1429 الموافق ل8 نوفمبر 2008، تم استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا للاجتماع يوم 12 نوفمبر 2008 ويتضمن جدول الاعمال القانون المتضمن التعديل الدستور ي.

وبتاريخ 12 نوفمبر 2008 انعقد البرلمان بمجلسيه في هيئة مؤتمر بقصر الامم– نادي الصنوبر– وصادق بأغلبيه 500 عضو على التعديل الدستور ي الذي تم إصداره من طرف رئيس الجمهورية بموجب القانون الدستور ي 08–19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

---

(1) المادة 74 من دستور 28 نوفمبر 1996 المعدلة بالقانون 08–19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 :«مدة المهمة الرئاسية خمس(5) سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية».

(2) عبد الله بوقفة، القانون الدستور ي الجزائري– تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية– دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص ص 447–449.

(3) جاء في خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بمناسبة افتتاح السنة القضائية في 29 اكتوبر 2008 «كنت قد أعربت سالفا منذ 1999 و2004 وفي مناسبات عدة عن رغبتي في تعديل الدستور... ونظرا للالتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة، فقد ارتأيت اجراء تعديلات جزئية محدودة، ليست بذلك العمق ولا بذلك الحجم ولا بتلك الصيغة التي كنت انوي القيام بها، التي تتطلب اللجوء إلى الشعب، فقد فضلت اللجوء الى الاجراءات المنصوص عليه في المادة 176 من الدستور »

ج- الدافع الشعبي:

فالرأي العام لأفراد الشعب يلعب الدور الأساسي في تحديد الأسلوب الذي يختاره رئيس الجمهورية لتعديل الدستور ، وذلك راجع إلى كون الاستفتاء يعطي القرار السيد للشعب الذي له السلطة الكاملة في قبول أورفض مضمون التعديل الدستور ي، أما الطريق البرلماني فالقرار فيه يعود لأعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا الذين يسهل على رئيس الجمهورية نسبيا التأثير عليهم بما يخدم مشروعه، نتيجة لقوة السلطات الممنوحة له في مواجهتهم عكس أفراد الشعب.

فجس نبض الشارع الذي يقوم به الرئيس قبل إعلانه عن أية مبادرة لتعديل الدستور ، عن طريق وسائل الإعلام المختلفة والجمعيات ومنظمات المجتمع المدني يعطيه صورة واضحة عن توجهات أفراد الشعب وإمكانية موافقتهم أورفضهم وبالنتيجة تصويتهم بنعم أولا.

وتبعا لذلك يختار الطريق الأكثر ضمانا لتمرير تعديله، فإذا وجد مساندة من أفراد الشعب لمضمون التعديل فإنه سوف يختار طريق الاستفتاء الدستور ي الذي يمنحه أكثر شرعية ويقوي مركزه في مواجهة السلطة التشريعية.

أما إذا أحس بإمكانية رفض الشعب لمشروعه، فإنه سوف يلجأ للطريق البرلماني ويستعين بالأغلبية البرلمانية الموالية له.

فرفض الشعب إذن لمضمون التعديل الدستور ي وعدم موافقته عليه يشكل دافعا أساسيا لغض النظر عن الاستفتاء والاتجاه لغرفتي البرلمان المجتمعتين معا.

وهذا يظهر بشكل أوضح في اختيار رئيس الجمهورية الطريق البرلماني لدسترة الأمازيغية سنة 2002 وعدم اتجاهه للاستفتاء الشعبي، وذلك لشبه تيقنه أن الشعب سوف يرفض مشروع التعديل المتعلق بدسترة الأمازيغية كون غالبيته عرب، فالموضوع يتخذ بعدا طائفيا نوعا ما يمكن أن تنجر عنه صراعات خطيرة البلاد في غنى عنها.

فالدافع الاساسي لعدم عرض المشروع على الشعب هو الخوف من الانعكاسات الخطيرة على استقرار الدولة في حال رفضه، ما جعل رئيس الجمهورية يفضل الطريق البرلماني، رغم أن مضمون التعديل يتعلق بمبدأ من المبادئ العامة التي تحكم المجتمع

الجزائري والذي نصت عليه المادة 3 من دستور 1996 «اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية».

وحسب المادة 176 من دستور 1996 فإن رئيس الجمهورية لا يمكنه اللجوء لتعديل الدستور باعتماد مصادقة البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر إلا إذا كان مضمون التعديل لا يمس بأي كيفية من الكيفيات المبادئ العامة للمجتمع الجزائري، الأمر الذي يطرح التساؤل حول مدى دستورية الأسلوب الذي تم تعديل الدستور به؟

المجلس الدستور ي في رأيه رقم 01/ ر.ت.د/ م د/ مؤرخ في 20 محرم عام 1423 الموافق ل 3 أفريل 2002 زكى دسترة الأمازيغية وذلك حسبه «اعتبارا أن دسترة الامازيغية لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية لا يمس بالمركز الدستور ي للغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية».

تجدر الإشارة أن دسترة الأمازيغية كانت استجابة لمطالب الأمازيغ في الجزائر، بعد الاحتجاجات والمظاهرات العنيفة التي شهدتها نتيجة مقتل الشاب الأمازيغي «ماسينيسا» على يد أحد الدركيين في 18 أفريل 2001، في وقت أكد فيه رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة خلال خطاب سابق له في تيزي وزو أنه يكن كل الاحترام والتقدير للغة الأمازيغية إلا أنها لن تكون لغة وطنية[1]، لكنه استجاب تحت ضغط الشارع إلى مطلب الأمازيغ وقام بتعديل المادة 3 من دستور 1996 بإضافة المادة 3 مكرر[2] التي تنص أن الأمازيغية لغة وطنية.

الفرع الثالث: تأثير الطريق البرلماني لتعديل الدستور على سيادة الشعب

بعد اعتماد المؤسس الدستور ي للطريق البرلماني في تعديل الدستور ، ثار النقاش حول تأثير هذا الأسلوب على سيادة الشعب، فظهرت آراء تنادي بانتهاك صريح لها من خلال تعديل الدستور بعيدا عن رقابته، وآراء تعتبر الطريق البرلماني تكريسا للديمقراطية الغير المباشرة ولا تمس البتة بسيادة الشعب.

(1) هوام الشيخة، التعديلات الدستورية في الجزائر وسيلة لتجسيد الديمقراطية ام لحل الازمات الوطنية، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية 5، 6، 7 ماي 2008، جامعة عمار ثليجي، الاغواط، المطبعة العربية، الجزائر، ص702.

(2) المادة 3 مكرر من دستور 28 نوفمبر 1996 «تمازيغت هي كذلك لغة وطنية تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني».

أ- الطريق البرلماني لتعديل الدستور انتهاك لسيادة الشعب:

يرى أصحاب هذا الرأي ان المصادقة على تعديل الدستور حق خالص للشعب لا تشاركه فيه أي هيئة أو سلطة أخرى، فالمادة 7 من دستور 1996 فصلت أن السلطة التأسيسية ملك للشعب وهو يتمتع بالسيادة الكاملة في تقرير ما يناسب مصالحه، وله الحق في التعبير عنها عن طريق الاستفتاء.

فأي مشروع لتعديل الدستور يجب عرضه على الشعب لإبداء رأيه حوله، وهو الأدرى بما يلائم توجهاته وتطلعاته، ولا يحق لأي جهة انتزاع هذه السلطة منه.

فاستبعاد الشعب من التصويت على مشروع التعديل الدستور ي ومنحه للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا انتهاك صارخ لسيادته، والسبب الحقيقي وراء نص المؤسس على هذه الآلية - حسب هذا الرأي- هو تكريس هيمنة السلطة التنفيذية بالالتفاف على إرادة الشعب وتمرير ما يخدمها من تعديلات اعتمادا على البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر، وبالتبعية منع الشعب صاحب السلطة التأسيسية والسيادة من حق مراقبة عملية تعديل الدستور الضامن لحقوقه وحرياته والحامي لمبادئه.

فأي حق هذا الذي يسمح للبرلمان بغرفتيه ان يحل محل الشعب في المصادقة على تعديل الدستور ؟ ثم إن أعضاءه ليسوا كلهم منتخبون انتخابا مباشرا من طرف الشعب، فنسبة الثلثين(2/ 3) أعضاء مجلس الأمة منتخبون انتخابا غير مباشر والثلث(1/ 3) معين من طرف رئيس الجمهورية، فالشعب لم يفوضهم لاتخاذ القرارات المصيرية نيابة عنه ولا يمكنهم الحلول محله والمصادقة نيابة عنه على قضايا مهمة وحساسة كهذه.

ب- الطريق البرلماني لتعديل الدستور تجسيد للديمقراطية الغير مباشرة:

الطريق البرلماني في التعديل هو إجراء منصوص عليه دستور ا، وهو مثله مثل الاستفتاء الشعبي لا يمكن أن يثار أي شك حول ديمقراطيته.

فالشعب هو من صادق ووافق على هذا الأسلوب بكامل إرادته من خلال استفتاء دستور 28 نوفمبر 1996، ما يعني انه لم يعارض منح جزء من سيادته لغرفتي البرلمان المجتمعتين معا، ولو كان غير موافق على ذلك لصوت بالرفض.

كما أن مبادئ الديمقراطية الغير مباشرة تقوم على وجود ممثلين منتخبين من طرف

الشعب بكامل الحرية والاستقلالية ويعرفون مصلحته ومطالبه جيدا، وهذا كله يتجسد في البرلمان المكون من أعضاء يسهرون على خدمته.

فالبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا يختزن التمثيل المتكامل لكافة أطياف وفئات الشعب بكل اختلافاتها وأفكارها وتوجهاتها، فقراراته وآراؤه تكون منبثقة من الشعب الذي انتخبه وفوضه، وذاك هو التجسيد الحقيقي للطبيعة الديمقراطية للطريق البرلماني في تعديل الدستور [1].

كذلك فحيازة مشروع التعديل الدستور ي على نصاب ثلاث أرباع أعضاء البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر، يفيد باتحاد وتفاهم معظم الاتجاهات السياسية داخل المجلسين والتي تمثل معظم مكونات الشعب، بما يعني القيام باستفتاء غير مباشر له من خلال هذه الموافقة، فهو إذن نوع من الاستفتاء المصغر داخل البرلمان[2]، يجنبنا اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي العام الذي يحتاج لإمكانيات مادية وبشرية كبيرة تحمل خزينة الدولة نفقات ضخمة الأفضل تخصيصها لوجهات استثمارية أخرى تعود بالنفع على أفراد الشعب.

(1) وسيلة وزاني، الطريق البرلماني لتعديل الدستور ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17 سبتمبر 2007، ص59.
(2) دريد كمال، المرجع السابق، ص81.

المبحث الثاني: شغور منصب رئاسة الجمهورية

المكانة الدستورية الهامة التي يتبوؤها رئيس الجمهورية في النظام الجزائري، وتمتعه بسلطات كثيرة متشعبة تنفيذية، تشريعية، قضائية، حولت تواجده المستمر الغير المنقطع إلى ضمانة أساسية لاستقرار الدولة واستمرارية مؤسساتها.

لكن طبيعته البشرية تجعله شخصا يتأثر بالعوامل المحيطة به إلى درجة عدم القدرة على ممارسة مهامه الدستورية على رأس هرم السلطة بشكل جزئي أوكلي، ما يمكن أن يؤدي لإحداث فراغ في الرئاسة.

فالمؤسس الجزائري وتجنبا لأي أزمة قد تنتج عن شغور محتمل لرئاسة الجمهورية، حدد الحالات التي يمكن أن تؤدي لذلك، ونص على الإجراءات التنظيمية اللازمة لمواجهتها والهيئات المخول لها دستور يا التثبت من حدوثها، وبين كيفية تسيير شؤون الدولة خلالها، ولوبالكثير من النقائص كما سنوضحه.

فدستور 28 نوفمبر 1996 حذا حذو معظم دساتير دول العالم ولم يبين المقصود بحالة الشغور بل اكتفى بتنظيمها، ولهذا نلجأ للفقه الدستور ي الذي اورد مجموعة تعاريف يمكن ان تشرح ذلك من بينها:

1- «الشغور هو أن يقوم برئيس الجمهورية مانع يحول بينه وبين أدائه مهام منصبه، الأمر الذي يثير مشكلة من يحل محله في مباشرة هذه المهام»[1].
2- «والمقصود بملأ شغور منصب رئيس الجمهورية عند خلوه في الفقه هو بقاء رئاسة الدولة مقيدة بالأحكام الدستورية النافذة مدة الخلو خشية من أن يعتري رئاسة الدولة عدم التنظيم، وبالتالي غياب عملها وما يترتب عليه من تأثير على نشاط السلطات

(1) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان 2006، ص423.

الأخرى في الدولة، ومن أجل استمرار عمل مؤسسات الدولة ومن ثم المحافظة عليها»[1].

المطلب الأول: حالات شغور منصب رئاسة الجمهورية

ميز دستور 28 نوفمبر 1996 بين الشغور المؤقت لرئاسة الجمهورية نتيجة حدوث مانع بسبب مرض خطير ومزمن وبين الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية نتيجة الاستقالة أو الوفاة.

الفرع الأول: الشغور المؤقت

نظمت المادة 88 ف1–2 دستور 1996 حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة حيث نصت: «إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي(2/ 3) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة اقصاها خمسة وأربعون(45) يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحيته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور ».

والمقصود بالشغور المؤقت حسب نص المادة السابقة حدوث المانع الذي يحول مؤقتا دون امكانية ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته ووظائفه الدستورية بصفة عادية وكاملة.

وقد حصر المؤسس الدستوري المانع المؤدي إلى الشغور المؤقت في سبب وحيد هو المرض الخطير والمزمن، واستثنى الحالات الأخرى التي قد تعرقل آداء رئيس الجمهورية لوظائفه، كحالة الأسر أثناء الحروب أو حالة الاختطاف[2].

لهذا كان الأفضل اعتماد المؤسس الدستوري حين صياغته للمادة 88 ف1 دستور

---

(1) محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996، ص 154.

(2) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ام البواقي، الجزائر، 1990، ص212.

1996 على العمومية، لمواجهة أي حالة طارئة تشكل مانعا مؤقتا لرئيس الجمهورية فتكون «إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه لأي سبب كان...»[1].

ولعل النهج الذي دأب هذا الأخير على انتهاجه منذ دستور 1963 هو ما دفعه لتحديد حالات الشغور المؤقت في حالة واحدة هي المرض المزمن والخطير.

فالواقع أن معظم دساتير الجزائر دساتير أزمات[2]، جاءت لتنظيم فراغات لم ينتبه لها -أوتم التغاضي عنها- إلا بعد الوقوع في فراغات دستورية كان لها الأثر السلبي الكبير على استقرار الدولة ومؤسساتها.

فالأزمة الدستورية المعقدة التي حدثت نتيجة مرض الرئيس الراحل هواري بومدين سنة 1978، وعدم قدرته على تسيير البلاد لمدة قاربت ثلاثة أشهر، والخلاف الذي ثار حول الهيئة المخولة دستور يا لخلافته مؤقتا[3]، كانت وراء تعديل المادة 177 دستور [4]1976 وإدراج حالة المرض الخطير والمزمن كسبب من أسباب الشغور المؤقت، والدساتير التي جاءت فيما بعد سواء دستور 1989 أو1996 تأثرت بالفراغ الدستور ي الذي كان موجودا في دستور 1976، واكتفت بالنص على حالة المرض الخطير والمزمن كسبب وحيد للشغور المؤقت.

وقد تم تحديد شروط المرض الذي يعتبر مانعا مؤقتا لرئيس الجمهورية في شرطين اثنين: الأول أن يكون مرضا خطيرا ومزمنا، والثاني أن لا يتجاوز مدة 45 يوما.

أ- أن يكون مرضا خطيرا ومزمنا:

فالمرض الذي يكون سببا في الشغور المؤقت لمنصب رئيس الجمهورية لابد أن يكون مرضا خطيرا يستحيل معه التحاقه بمنصبه لممارسة مهامه.

لكن التساؤل المطروح هو من يقرر أن المرض الذي أصاب رئيس الجمهورية مرض خطير تنطبق عليه أحكام المادة 88 دستور 1996؟.

(1) المادة 7 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 كانت أكثر وضوح حيث نصت في فقرتها الثالثة «في حالة شغور رئاسة الجمهورية لأي سبب كان أو مانع يثبته المجلس الدستور ي...».

(2) هوام الشيخة، المرجع السابق، ص 697.

(3) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دار الهدى الجزائر،2006، 141.

(4) المادة 177 من دستور 1976 قبل تعديلها سنة 1979 كانت تنص«في حالة وفاة أو إستقالة رئيس الجمهورية، يجتمع المجلس الشعبي الوطني وجوبا ويعلن الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية...»

فبالنظر لنص المادة نجد أن المجلس الدستور ي هوالمتثبت من حقيقة المانع ومدى خطورته، رغم أن اختصاصاته كلها قانونية دستورية، وأعضاؤه لا يتمتعون بأي خبرة في مجال الطب تمكنهم التمييز بين المرض الخطير والعادي، كما أنه لا يملك أية آلية دستورية للاتصال بمختلف الهيئات المختصة كوزارة الصحة مثلا التي تملك اخصائيين في الطب يمكنهم تحليل المرض ومعرفة ما إذا كان خطيرا أم لا.

كذلك تم اشتراط أن يكون المرض مزمنا، ويعرف الأطباء المرض المزمن بأنه «المرض الذي لا يمكن الشفاء منه، وتبقى معالجته مستمرة طيلة حياة الإنسان كالربومثلا».

وبالرجوع إلى الترجمة الفرنسية للمادة 88 دستور 1996 نجدها نصت على مصطلح «DURABLE» وترجمته الصحيحة «القابلية للدوام» وهوالتعبير الأكثر دقة، أي أن يكون المرض خطيرا وصفة الخطورة فيه ممكن استمرارها لمدة تتجاوز خمسة وأربعين(45) يوما، أما أن يكون المرض «مزمنا» فهوتعبير اقل دقة لأنه مرض يصيب الإنسان لكن يمكن التعايش معه بالعلاج المستمر[1]، فالأمراض المزمنة عادة لا تكون مانعا لممارسة المهام والالتزامات، ومعظم الرؤساء المتقدمين في السن مصابون بأمراض مزمنة كالسكري والربو والحساسية لكنهم يمارس ون وظائفهم بصفة عادية.

ب– أن لا يتجاوز مدة 54 يوما:

اشترط مؤسس دستور 1996 لاعتبار حالة الشغور مؤقتة أن لا تتجاوز مدة المرض الخطير والمزمن 45 يوما كحد اقصى وإلا تحولت إلى حالة شغور نهائية.

لكن الغريب أن شرط «استحالة ممارسة المهام بسبب مرض خطير ومزمن» يتعارض مع شرط «عدم تجاوز العجز مدة 45 يوما».

فالاستحالة تعني العجز النهائي لرئيس الجمهورية، ما يطرح التساؤل عن غاية الانتظار مدة 45 يوما إذا تم الفصل في استحالة ممارسة المهام والوظائف من طرف المجلس الدستور ي، فكان الأحرى بالمؤسس الدستور ي عندما اشترط «الاستحالة» أن ينص مباشرة على إجراءات الشغور النهائي الذي لا تهمنا فيه مدة العجز بل العبرة بانعدام الاستطاعة على تسيير شؤون الدولة، كون المرض الذي يعاني منه الرئيس مرض خطير

---

(1) علي العرنان مولود، شغور منصب رئيس الجمهورية في النظام الدستور ي الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، دون سنة ، ص 58.

ومزمن لا يمكن الشفاء منه، أو يمكن أن تستعمل صياغة أخرى للمادة 88 ف1 من دستور 1996 فبدلا من عبارة «إذا استحال على رئيس الجمهورية» تصبح «إذا تعذر على رئيس الجمهورية» لإعطائها نوعا من النسبية التي تعني إمكانية الشفاء في ظرف 45 يوما، وعدم إعطاء حكم مطلق هو الاستحالة.

لم تفهم كذلك الغاية من تحديد مدة 45 يوما بالضبط ولماذا ليست أقل أو أكثر؟ والسبب وراء الاختلاف بين مدة الشغور المؤقت والشغور النهائي التي حددت ب 60 يوما؟.

لا توجد إجابة دقيقة لذلك، لكن ممكن أن المؤسس الدستور ي اختار مدة 45 يوما كحل وسط، فلا يمكن إعلان الشغور النهائي إلا بعد إعطاء الفرصة الكاملة لرئيس الجمهورية -المنتخب من طرف الشعب- للعلاج والعودة إلى سدة الحكم في حال تعافيه، ومن جانب آخر فإبقاء الرئاسة شاغرة لمدة طويلة قد يهز استقرار الدولة ومؤسساتها ويمس مصالحها، ويؤدي إلى نزاعات وصراعات عنيفة على السلطة تنجر عنها انعكاسات كارثية على مختلف الأصعدة.

المادة 88 دستور 1996 نصت «ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة...» فهي لم تحدد متى يبدأ حساب مدة العجز المؤقت، هل من تاريخ المانع أي إصابة رئيس الجمهورية بالمرض الخطير المزمن وتوقفه عن ممارسة مهامه؟ أومن تاريخ التصريح بثبوت المانع من طرف المجلس الدستور ي؟ أو إعلانه من طرف البرلمان المنعقد بغرفتيه معا؟.

لم يتم النص كذلك على الإجراءات التي يتم اتباعها في حالة زوال المرض الخطير المزمن الذي أصاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء فترة 45 يوما وكيفية مباشرته لمهامه من جديد، ومن هي الجهة المخول لها دستور يا التثبت من زوال المانع؟.

وعلى العكس، الدستور الأمريكي نظم هذه الحالة تنظيما دقيقا، بحيث تزول حالة العجز المؤقت بإعلان من طرف الرئيس نفسه إلى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب يصرح فيه أن المانع الذي كان مصابا به قد زال وأنه بإمكانه العودة لمزاولة سلطاته ومهامه بصفة عادية، لكن في حال تم الاعتراض على ذلك من طرف نائب الرئيس أو احدى الهيئتين التشريعيتين في خلال 4 أيام وذلك بتوجيه إعلان مضاد الى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب، فإن الكلمة النهائية تعود للكونجرس الذي ينعقد لبحث الأمر خلال 48 ساعة على الأكثر من وقت حدوث الاعتراض، هذا إن لم

يكن منعقدا أصلا، ويصدر خلال 21 يوما من تاريخ تلقي الاعتراض وبأغلبية ثلثي(2/ 3) اعضائه قرارا إما بزوال العجز فيباشر الرئيس مهامه، أو بوجوده فيستمر نائب الرئيس في مباشرة اختصاصات الرئيس بصفة مؤقتة[1].

وقد يفهم من عدم تنظيم المؤسس الدستور ي الجزائري لهذه الوضعية استبعاده لفرضية زوال العجز وفصله أن العجز المؤقت سوف يؤدي إلى العجز النهائي لا محالة، لكنه توجه يناقض المنطق الدستور ي السليم الذي يتطلب تنظيم كل حالة يحتمل وقوعها وتحديد الإجراءات اللازمة لمواجهتها.

الفرع الثاني: الشغور النهائي

تضمنت المادة 88 دستور 1996 إضافة إلى تنظيم حالة الشغور المؤقت تحديدا للحالات التي يعتبر فيها منصب رئاسة الجمهورية شاغرا بصفة نهائية حيث نصت:

«وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعون (45) يوما، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة.

وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستور ي وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية».

إذن فالحالتين الوحيدتين اللتان تعتبران مانعا نهائيا لرئيس الجمهورية هما الاستقالة والوفاة.

أ- الاستقالة:

ميزت المادة 88 دستور 1996 بين نوعين من الاستقالة:

1- الاستقالة الإرادية:

وتعني تخلي رئيس الجمهورية بمحض إرادته عن ممارسة مهامه ووظائفه وصلاحياته

---

(1) سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستور ي للولايات المتحدة الامريكية، دون دار النشر، 1999، ص287.

الدستورية قبل نهاية عهدته، ولجوئه إلى إجراء انتخابات رئاسية مسبقة لاختيار رئيس جديد للبلاد.

وقد حرص المؤسس الدستور ي على إظهار الاستقالة كامتياز لرئيس الجمهورية يتمتع به ويمارس ه في أي وقت شاء دون ربطه بأي قيد أوشرط من شأنه الحد من حريته في ذلك، الأمر الذي قد يؤثر سلبا على استقرار وسير مؤسسات الدولة وبخاصة إذا تمت في ظروف استثنائية خطيرة.

وقد أدى ذلك إلى نقاش كبير حول مدى حرية رئيس الجمهورية في إعلان استقالته، فانقسمت الآراء إلى اتجاهين رئيسيين:

I- الاستقالة الإرادية امتياز:

فالاستقالة امتياز دستور ي ممنوح لرئيس الجمهورية له الحق في استعماله في أي وقت شاء وفي أي ظرف كان، فهو الوحيد الذي يستطيع تقدير مدى قدرته على مواصلة مهامه ووظائفه الرئاسية من عدمها،وهي حق شخصي يتمتع به الرئيس وصاحب الحق له سلطة الاختيار بين ممارسته أو التنازل عنه لغيره، ولا يمكن تقييد إرادته في ذلك، فما الهدف من إلزامه على إكمال عهدته الرئاسية وتقييد رغبته في الاستقالة والتخلي عن منصبه إذا كان هو قد أقر صراحة أنه ليس بإمكانه مواصلة مهامه، وأنه يريد مغادرة منصبه[1].

فالشخص الذي يمارس وظيفة أو مسؤولية وهو مجبر على ذلك لن يحقق أي نتيجة ايجابية ولن يسجل أي إضافة تذكر، ونفس الشيء بالنسبة لرئيس الجمهورية، فالمدة المتبقية من عهدته الرئاسية التي يجبر فيها على البقاء لن يميزها إلا الركود والجمود في مختلف المجالات سواء السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية...الخ، ثم أن التحجج بأن عليه التمتع بروح المسؤولية والإخلاص للوطن، وعدم الإقدام على الاستقالة في ظروف تكون فيها الدولة غير مستقرة أو تعاني من اضطرابات، قول مردود، إذ ما الغاية من نص الدستور على اجراءات تنظيم حالة الشغور بالاستقالة سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية إذن؟.

فالمؤسس الدستور ي وتوقعا منه لهذه الحالات حدد الإجراءات التي تجنب الدولة الدخول في أي ازمات، وضبط الجهات الدستورية المخول لها تسيير شؤون الدولة في حال

(1) Prélot (m), institution politique et droit constitutionnel, 2éme édition, Dalloz ,paris,1961,p646.

استقالة رئيس الجمهورية في أي ظرف كان، وبالتالي لن يكون هناك أي تأثير سلبي على استقرار مؤسسات الدولة وسيرها.

II-الإستقالة الإرادية التزام:

فالالتزام الواقع على رئيس الجمهورية التزام قانوني دستور ي من جانب والتزام أدبي من جانب آخر، فهو حسب المادة 70 دستور 1996 يجسد وحدة الأمة واستقرارها واستمراريتها، وتقديمه لاستقالته في أي ظرف أوزمن كان، وفي أوضاع يمكن وصفها بالاستثنائية والخطيرة ستكون بمثابة القطرة التي تفيض الكأس، حيث يمكن أن تؤدي لدخول الدولة في أزمة سياسية دستورية تمس كافة المؤسسات والهيئات، ويكون لها تأثير كبير على الاستقرار، لأن غياب الرئيس الذي يعد صمام الأمان في الدولة خلال هذه الظروف وتخليه عن واجباته اتجاه دولته وشعبه تحت أي ظرف أو مبرر كان يمكن تصنيفه في خانة التهرب من المسؤولية وحتى الخيانة العظمى[1] المنصوص عليها بالمادة 158 دستور 1996 ف1 «تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما لمهامهما».

فتخلي رئيس الجمهورية عن منصبه في ظروف عصيبة تمر بها البلاد هو ضوء أخضر لدخولها في اللااستقرار واللامؤسسات، ما يشكل تهديدا لتواجدها في حد ذاته[2].

والاستقالة رغم أنها في جانب حق شخصي، إلا أن جانب المصلحة العامة منها أقوى يجب مراعاته بما يضمن استمرار الدولة ومصالحها[3].

كذلك فرئيس الجمهورية عليه التزام اتجاه شعبه الذي انتخبه وأعطاه ثقته وفضله على غيره من المترشحين لأجل برنامج وعدهم بتحقيقه وانتظروا هم نتائجه، فعليه إذن عدم التسرع باللجوء للاستقالة بل يجب عليه أن يبذل مجهودات أكثر ويتفانى في تحقيق هذه

(1) مولود ديدان، المرجع السابق، ص214.

(2) وجهت انتقادات كبيرة للرئيس الشاذلي بن جديد واتهم بالتهرب من المسؤولية عندما قدم استقالته بتاريخ 11 جانفي 1992، بعد حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 4 جانفي 1992، بالرغم من معرفته ان الاوضاع في البلاد غير مستقرة ومضطربة وان استقالته سوف تؤدي الى احداث فراغ دستور ي ينجر عنه مساس باستقرار الدولة ومؤسساتها ويؤدي الى ادخالها في ازمة تكون نتائجها وخيمة على كل الاصعدة. وبالتالي كان الاولى به تقدير المصلحة العامة على الخاصة حسب البعض.

(3) بوشعير سعيد، وجهة نظر حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، مجلة الادارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1993، ص 08.

الوعود حتى لا يبدوفي مظهر الرجل الضعيف المهزوم الذي يسقط في أول اختبار حقيقي له، فالقضية في جانب منها هي قضية شرف وعهد يجب الوفاء به.

2- الإستقالة الوجوبية:

وهي الاستقالة بقوة القانون، ونصت عليها المادة 88 في فقرتها الثالثة «وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعون(45) يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة».

فالدولة لا يمكن أن تبقى بدون رئيس لمدة طويلة، ولهذا بعد انقضاء فترة 45 يوما التي تمثل مرحلة الشغور المؤقت دون زوال المانع يتم الانتقال إلى مرحلة الشغور النهائي باستقالة رئيس الجمهورية وجوبا.

والاستقالة في هذه الحالة مفروضة لا رأي له فيها، فبمجرد التأكد من عدم قدرته على ممارسة مهامه ووظائفه بعد انتهاء فترة 45 يوما يتم إعلان الاستقالة الوجوبية وبالتبعية حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية.

ب- الوفاة:

تناولت المادة 88 ف4 حالة الوفاة كسبب من أسباب شغور رئاسة الجمهورية نهائيا وبصفة عامة دون الإشارة أو التفريق بين مختلف العوامل التي قد تؤدي إليها.

لكن كما تقول الحكمة «الموت واحدة والأسباب متعددة» وهذا ما أغفله المؤسس الدستور ي، فالوفاة قد تكون لأسباب طبيعية كالتقدم في السن، وقد تكون لأسباب غير طبيعية كحادث أو عملية اغتيال.

والانعكاسات والنتائج مختلفة، فوفاة رئيس الجمهورية لأسباب طبيعية يصاحبه عادة هدوء واستقرار نتيجة التضامن العام والحزن الذي يسود الدولة،، يمكن معه التحضير للمرحلة الانتقالية وتسيير فترة الشغور -نسبيا- دون صعوبات، عكس وفاة رئيس الجمهورية بسبب حادث أو عملية اغتيال مثلا الذي يمكن أن تصاحبه اضطرابات خطيرة وتنتج عنه احتجاجات عنيفة خاصة من مؤيديه، كما يكون تبادل وتراشق للتهم بين مختلف

التيارات السياسية والفكرية تحمل كل منها الأخرى المسؤولية، فينتج عن ذلك اضطراب في سير مؤسسات الدولة واستقرارها ويخلق جوا مشحونا مهيئا للانفجار في أي لحظة.

وهو وضع يتطلب إجراءات دستورية لملء الشغور تختلف عن إجراءات الوفاة الطبيعية، وتتميز عنها بالسرعة وعدم التماطل وتضييع الوقت وبالدقة والبساطة، لأن الوضع المتردي الخطير الممكن أن يصاحب الوفاة الغير الطبيعية لرئيس الجمهورية لا يحتمل أي تأخير ويتطلب الإسراع في انتخاب رئيس جديد تنتقل إليه كافة الصلاحيات والسلطات التي تمكنه من بسط الاستقرار والهدوء.

وأمام عدم تحديد المؤسس الدستور ي لتعريف دقيق للوفاة يبين اللحظة الحقيقية لوقوعه ثار نقاش بين فقهاء القانون وظهرت آراء كثيرة ومتعددة يعتمد كل منها على بحوث ونتائج طبية تم التوصل إليها، فمن الفقهاء من يعتبر أن الوفاة هي توقف القلب عن النبض، ومنهم من يعتبر الوفاة توقف الدماغ عن العمل، ورأي آخر يرى أنها توقف تام لكافة أعضاء جسم الإنسان الداخلية والخارجية[1].

ورغم أن مسالة تحديد اللحظة الحقيقية للوفاة تبدو بسيطة، إلا أنها قد تطرح إشكاليات كبيرة، فماذا لو تم الإعلان مثلا عن وفاة رئيس الجمهورية على أساس توقف قلبه عن النبض رغم أن دماغه لازال يعمل، ثم بعد ذلك ونتيجة للإسعافات المقدمة له يعود قلبه من جديد للنشاط؟.

المطلب الثاني: دور البرلمان بغرفتيه معا في حالة الشغور

رغم نص المؤسس الدستور ي على انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا كإجراء من اجراءات اثبات شغور منصب رئيس الجمهورية، إلا أن دوره في ذلك بدى مختلفا بين الشغور المؤقت لحدوث مانع والشغور النهائي بسبب الاستقالة أو الوفاة، ففي حين خص بدور محوري وهام في الحالة الأولى، فإن دوره في الثانية ثانوي يكاد ينعدم.

الفرع الأول: في حالة حدوث المانع

ميزت المادة 88 دستور 1996 بين المانع المؤقت والمانع النهائي.

(1) عمربن سعد الله، شغور منصب رئيس الجمهورية في الأنظمة المغاربية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجزائر، 2008 2009–، ص29–31.

أ- المانع المؤقت:

نصت المادة 88 ف1-2 دستور 1996 «إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستور ي وجوبا، وبعد ان يتثبت من حقيقة المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي(2/ 3) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون(45) يوما، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور ».

من خلال استقراء المادة السالفة الذكر يمكن ملاحظة الدور الهام الذي أنيط بالبرلمان المنعقد بغرفتيه معا والمتمثل في إعلان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية والدخول في حالة الشغور المؤقت، في حين منح المجلس الدستور ي مهمة التثبت من وجود المرض الخطير المزمن.

فرغم أن الإخطار يعد شرطا أساسيا لمباشرة المجلس الدستور ي لاختصاصاته[1]، فإن

المؤسس الدستور ي وفي حال حدوث مانع مؤقت لرئيس الجمهورية لم يشترطه، بل بمجرد علمه بإمكانية إصابة رئيس الجمهورية بمرض خطير ومزمن يستحيل معه ممارسته لمهامه فإنه يعقد اجتماعه مباشرة.

واجتماع المجلس الدستور ي في هذه الحالة حسب نص المادة 88 ف1 يكتسب صفة الوجوبية، أي إلزامية الانعقاد للتثبت من المانع المؤقت الذي أصاب رئيس الجمهورية وما إذا كان يستحيل أن يباشر مهامه حقيقة أم لا؟ بمعنى آخر لا يمكن للمجلس الدستور ي التستر وراء أي عذر ورفض الانعقاد.

وفي حالة تأكد المجلس الدستور ي من أن المانع حقيقي جدي يستحيل معه على رئيس الجمهورية ممارسة وظائفه، وذلك بالاعتماد على كل الوسائل الملائمة - بشرية أومادية- فإنه يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

(1) نصت المادة 166 دستور 1996 «يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستور ي».

فاستعمال مصطلح «يقترح» يعني أن القرار النهائي لإعلان حالة الشغور المؤقت ليس من اختصاص المجلس الدستور ي بل من اختصاص البرلمان، فالمجلس الدستور ي يعد تقريرا مفصلا للبرلمان المنعقد بغرفتيه معا حول وضعية رئيس الجمهورية يؤكد فيه وقوع المانع المؤقت ويقترح بالإجماع وجهة نظره -التي يرى أنها الصائبة- المتمثلة في ضرورة التصريح بثبوت المانع وإعلان حالة الشغور المؤقت[1].

فحساسية الوضع وخطورته جعلت المؤسس الدستور ي يفضل عدم التسرع في إعلان حالة الشغور المؤقت- بوابة الشغور النهائي- ويمنح السلطة الكاملة في ذلك للبرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر، الذي له حق تقريرها في حال اقتنع بمبررات المجلس الدستور ي ووجد أن المرض حقيقة خطير ومزمن لا يمكن معه لرئيس الجمهورية الاستمرار في منصبه، أما إذا وجد أنه غير جدي ولا يشكل عائقا للرئيس فانه يرفض إعلانها.

وينعقد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة، ويتخذ قراره بإعلان ثبوت المانع والشغور المؤقت لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي(2/ 3) أعضائه، هذه النسبة التي يعد تحقيقها صعبا نوعا ما إلا مع اتفاق مختلف أطياف الحياة السياسية الممثلة في البرلمان على جدية المانع الذي أصاب الرئيس، ما يجنب أي تسرع في اتخاذ القرار قد ينجم عن ردة فعل من اتجاه سياسي معين يملك أغلبية على مستوى أحد المجلسين ويؤدي إلى إعلان حالة شغور غير جدية تؤثر سلبا على استقرار مؤسسات الدولة وسيرها.

فإشراك غرفتي البرلمان معا في إعلان ثبوت المانع المؤقت من شأنه إضفاء شرعية أكثر على القرار المتخذ، من خلال التشاور والنقاش بين المنتخبين في المجلس الشعبي الوطني والمعينين في مجلس الأمة، والخروج بقرار يأخذ في الحسبان مصلحة الدولة وحدها.

وبعد إعلان البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا عن ثبوت المانع لرئيس الجمهورية يكلف رئيس مجلس الأمة ولمدة لا تتجاوز 45 يوما برئاسة الدولة وتسيير شؤونها بالنيابة.

ب- المانع النهائي:

تنص المادة 88 ف3 «وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين(45) يوما،

(1) الدستور لم يبين الاجراءات الواجب اتباعها عند تقديم المجلس الدستور ي اقتراح التصريح بثبوت المانع، ولم يحدد الجهة التي يتم ايداعه على مستواها، هل هي مجلس الامة ام المجلس الشعبي الوطني.

يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الاجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة ».

ففي حالة لم يشفى رئيس الجمهورية من المرض الخطير المزمن الذي أصابه خلال خمس وأربعين(45) يوما، فإن المانع المؤقت يتحول إلى مانع نهائي يتم الانتقال معه إلى مرحلة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية بالاستقالة وجوبا.

لكن الإشكال يتمثل في عدم وضوح المادة 88 ف 3 دستور 1996، ما أدى إلى غموض دور البرلمان المنعقد بغرفتيه معا في إعلان المانع النهائي لرئيس الجمهورية وبالتبعية الاستقالة الوجوبية.

فالفقرة الأخيرة من المادة 88 ف3 نصت على إعلان الاستقالة وجوبا «...حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة ».

فلو تم إعلان المانع النهائي لرئيس الجمهورية «...حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين...» أي حسب إجراءات الشغور المؤقت فهذا يعني أن الدور الأساسي منوط بالبرلمان المنعقد بغرفتيه معا الذي له صلاحية إعلان ثبوت المانع النهائي بعد التصويت عليه بأغلبية ثلثي(2/ 3) أعضائه، أما المجلس الدستور ي فليس له سوى التثبت من حقيقة المانع النهائي واقتراح إعلانه على البرلمان.

أما إذا أخذنا أن إعلان المانع النهائي والاستقالة الوجوبية لرئيس الجمهورية يكون «...طبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة » فهذا يعني أن البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر له دور ثانوي ينحصر في استقبال شهادة التصريح بالشغور النهائي- كما سيتم توضيحه في الفرع الثاني- التي تم تقريرها من طرف المجلس الدستور ي.

وأمام هذا التداخل في الإجراءات وعدم الوضوح الذي يكتنف المادة 88 ف3 يبقى دور كل من البرلمان والمجلس الدستور ي غير واضح، ما يتطلب تدخلا من المؤسس الدستور ي لتعديل المادة وتحديد الإجراءات تحديدا يجنب أي اختلاف أونزاع بين المؤسسات الدستورية زمن شغور رئاسة الجمهورية.

الفرع الثاني: في حالة الاستقالة والوفاة

أ- استقالة أووفاة رئيس الجمهورية:

حيث نصت المادة 88 ف4، 5، 6، 7 «وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستور ي وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئيس الجمهورية.

وتبلغ فورا شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا.

يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون(60) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

ولا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية»

فالفقرات السابقة من المادة 88 دستور 1996 تبين دور كل من البرلمان المنعقد بغرفتيه معا والمجلس الدستور ي في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، الدور الذي يثير الكثير من الاستغراب والتساؤل.

فعلى عكس الدور الاستشاري الذي تم منحه للمجلس الدستور ي في حالة الشغور المؤقت، فانه في حالة الشغور النهائي منح الصلاحية الكاملة لاعلان ثبوتها، غير انه لم يتم توضيح الطريقة التي يتخذ بها المجلس الدستور ي قرار الشغور النهائي مثلما حددها بالإجماع في حالة الشغور المؤقت، فالغموض يكتنف النصاب الدستور ي الضروري لذلك، ما قد يحدث نزاعا حادا داخل المجلس الدستور ي خاصة في حالة الاستقالة- الوفاة لا تطرح اشكالا كبيرا- إذا ما اختلف أعضاء المجلس الدستور ي حول قبولها أورفضها، وهذا قد يترك الوضع معلقا دون حل[1].

أما دور الغرفتين المجتمعتين معا فقد تم تقليصه إلى درجة تحول إلى شاهد على الأحداث، في موقف سلبي للمؤسس الدستور ي بعد منحه سلطات واسعة للبرلمان في

---

(1) وكانت استقالة رئيس الجمهورية اليامين زروال بتاريخ 11 سبتمبر 1998 قد أثارت نقاشا كبيرا بين اعضاء المجلس الدستور ي ان لم نقل «خلافا» ادى الى فوضى دستورية حقيقية، فمن جهة اعلن الرئيس اليامين زروال استقالته ومن جهة اخرى اعلن انه سوف يستمر في تسيير شؤون الدولة الى غاية إجراء انتخابات رئاسية، حيث جاء في خطابه«لقد صممت تقليص عهدتي الرئاسية... ومن اجل ذلك سوف تنظم انتخابات رئاسية في مدى قريب في فيفري... والى غاية هذا التاريخ... سوف أمارس كل الصلاحيات المخولة لي دستور يا...»

إذن فالاستقالة جاءت مخالفة للدستور الذي يشترط الفورية فيها، لكن الرئيس اليامين زروال أعلن استقالة مؤجلة، لم يتم فيها احترام أي اجراء من اجراءات الاستقالة الدستورية سواء ما تعلق باجتماع المجلس الدستور ي وجوبا وتثبيته للاستقالة فورا أو انعقاد البرلمان بغرفتيه معا.

حالة الشغور المؤقت، حيث أصبح دوره يقتصر على تلقي شهادة التصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

فالدور المنوط بالبرلمان في حالة الاستقالة أو الوفاة هو دور حقيقة يثير الغرابة، فما الداعي من تبليغه شهادة التصريح بالشغور النهائي إذا كان لا يملك أية آلية دستورية يعبر بها عن رأيه؟ فالبرلمان لم يتم منحه حتى حق مناقشة قرار المجلس الدستور ي بإعلان الشغور النهائي، بل تم إلزامه بالانعقاد في هيئة مؤتمر وفقط، والتفسير الذي يمكن إعطاؤه للاتجاه الذي سلكه المؤسس الدستور ي هو أنه فضل اعتماد البرلمان المنعقد بغرفتيه معا كديكور يضفي شرعية على الأوضاع دون إعطائه سلطة اتخاذ أي قرار يذكر، فطبيعة النظام السياسي في الجزائر والوضع المضطرب الذي تم فيه وضع دستور 28 نوفمبر 1996، جعلته يدرك مدى حساسية وخطورة الشغور النهائي وتأثيرها على استقرار المؤسسات وسيرها، وبالتالي نص على اجراءات تمكن القائمين على السلطة من تسييرها حسب أفكارهم واتجاهاتهم، خاصة مع طبيعة تشكيل المجلس الدستور ي وقلة عدد أعضائه الذي يجعل التأثير عليه سهلا نسبيا مقارنة بالبرلمان بغرفتيه معا المكون من عديد الاتجاهات السياسية والفكرية التي يصعب التحكم فيها وتوجيهها بما يخدم مصالح النظام وسياساته.

تبقى الإشارة أن رئيس مجلس الأمة يتولى مهام رئيس الدولة في مرحلة الشغور النهائي ولمدة لا تتجاوز(60) يوما يتم فيها تنظيم انتخابات رئاسية لا يحق له الترشح فيها[1].

ب- اقتران استقالة أووفاة رئيس الجمهورية بحصول مانع لرئيس مجلس الأمة:

تنص المادة 88 ف7 على «إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أووفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، يجتمع المجلس الدستور ي وجوبا، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستور ي مهام رئيس الدولة.

يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبينة أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحددة في الفقرات السابقة وفي المادة 90 من الدستور ولا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية».

---

(1) وهذا ما أخذت به الكثير من دساتير الدول العربية والأجنبية، للاطلاع أكثر ارجع: محمد طربوش، المرجع السابق، ص165 وما بعدها.

ففي حالة تزامن استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية مع حصول مانع لرئيس الأمة يكون المجلس الدستور ي الوحيد صاحب السلطة في إقرار وبالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، في حين أن البرلمان المنعقد بغرفتيه معا لم يتم ذكره وتعمد المؤسس الدستور ي إقصائه بصفة نهائية من إجراء إعلان هذه الحالة.

وقد ذهب البعض لاعتبار أن استبعاد البرلمان بغرفتيه ما هو إلا صورة من صور الهيمنة التنفيذية على دواليب السلطة وتكريس لسياسة إقصاء السلطة التشريعية، فالمؤسس الدستور ي وتجنبا لوقوف هاته الأخيرة ضد أي محاولة من الجهاز التنفيذي لإعلان حالة شغور صورية سواء لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة، عمل على استبعاد البرلمان بغرفتيه من إجراءات إعلانها، وأبقى المجلس الدستور ي كسلطة وحيدة لها حق ذلك، الأمر الذي من يسهل كتابة أي سيناريو وتقديمه لهذا الأخير حتى يخرجه.

في حين يرى اتجاه آخر أن السبب وراء استبعاد البرلمان بغرفتيه في هذه الحالة يكمن في الاضطراب الكبير على مستواه، والذي يصاحب إعلان شغور رئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وتبادل الاتهامات والصراع الذي يمكن أن ينشأ بين مختلف التيارات السياسية المشكلة للمجلسين، ما قد ينجم عنه تأخير وتعقيد في الأوضاع في حال ما تم منحه حق مناقشة أو التصويت على قرار المجلس الدستور ي.

فإقصاء البرلمان بغرفتيه بدأ تدريجيا، حيث منح في حالة حدوث المانع لرئيس الجمهورية السلطة الكاملة لإقرار الشغور المؤقت من عدمه، ثم قلصت هذه الصلاحيات في حالة استقالة أووفاة رئيس الجمهورية بحيث أصبح دوره يقتصر على استقبال شهادة التصريح بالشغور، ليتم إقصاؤه بصفة نهائية في حالة تزامن استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية مع حصول مانع لرئيس مجلس الأمة.

مع العلم أن رئيس المجلس الدستور ي هوالمخول لرئاسة الدولة في الحالة الاخيرة، ولمدة أقصاها (60) يوما يتم خلالها تنظيم انتخابات رئاسية مع عدم امكانية ترشحه.

المبحث الثالث: مناقشة السياسة الخارجية

تبنى المؤسس الدستور ي الجزائري من أول دستور للجمهورية الاتجاه العام السائد في معظم دول العالم، والقاضي بمنح اختصاص إدارة السياسة الخارجية[1] للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية , الذي دُعم بصلاحيات دستورية كثيرة تمكنه التحكم في السياسة الخارجية وفق قناعاته ووجهات نظره حول مختلف القضايا الدولية، والوطنية ذات البعد الخارجي.

وكُرس هذا التوجه بشكل كبير في دستور 1996 الذي اعتمد القيادة الأحادية للدولة في المجال الخارجي واستبعد أي مشاركة فعلية لرئيس الجمهورية من سلطة أو مؤسسة أخرى.

فالسياسة الخارجية للدولة في دستور 1996 تبين بما لا يدع مجالا للشك عدم التوازن الواضح بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تقاسم الصلاحيات، رغم أن المؤسس الدستور ي حاول إظهار غير ذلك بإشراكه لغرفتي البرلمان بشكل ثانوي في بعض مجالاتها، كاشتراط موافقتهما على بعض المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية للمصادقة عليها، ومنحه الحق في فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية يمكن أن تتوج بإصدار البرلمان المنعقد بمجلسيه معا لائحة تبلغ لرئيس الجمهورية.

هذه الآلية الأخيرة التي أحيطت بمجموعة عراقيل تنقص فعاليتها في فرض رقابة حقيقية على السلطة التنفيذية فيما يخص سياستها الخارجية، وتجعل منها آلية نظرية بحتة تطبيقها إن تم يكون بلا أثر حقيقي.

المطلب الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على السياسة الخارجية

رئيس الجمهورية في دستور 1996 يعتبر صاحب الاختصاص الأصيل في تسيير شؤون السياسة الخارجية للدولة في إحدى الصور الواضحة للهيمنة التنفيذية على المجال الدبلوماسي، وتهميش جلي للسلطة التشريعية على نفس المستوى.

---

(1) تعرف السياسة الخارجية بأنها «نشاط الدولة في علاقاتها مع الدول، وهي جزء من الوظيفة التنفيذية»، سعيد السيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستور ي للولايات المتحدة الامريكية، دون دار نشر، 1999، ص 120.

الفرع الأول: السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية على الصعيد الخارجي

سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية في مجال السياسة الخارجية واسعة متشعبة، تسمح له بالاحتكار التام لتسيير شؤون الدولة وعلاقاتها مع غيرها من الدول والمنظمات.

فدستور 1996 خوله وحده سلطة تمثيل الدولة في الخارج، كما منحه الحق في إبرام المعاهدات وترتيب حقوق والتزامات على الدولة بموجبها، بالإضافة إلى اختصاص تعيين وقبول أعضاء السلك الدبلوماسي.

أ- تجسيد الدولة في الخارج:

نصت المادة 70 دستور 1996 «يجسد رئيس الجمهورية وحدة الأمة، وهو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها...»

المادة سابقة الذكر أكدت صراحة أن رئيس الجمهورية هو قائد السياسة الخارجية، والوحيد المخول دستور يا لتمثيل الدولة في المحافل الدولية، ولم تشرك معه أي سلطة أو هيئة أخرى.

فرغم التطور الذي شهده البرلمان الجزائري بتبني نظام الثنائية، أو بإنشاء لجان على مستوى الغرفتين مختصة بالقضايا الدولية كلجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية في الخارج، والمكونة من أعضاء ومستشارين لهم خبرة واسعة في هذا المجال سواء كأكاديميين أودبلوماسيين سابقين، فان البرلمان تم استبعاده من أي تمثيل للدولة على الصعيد الخارجي.

ولعل السبب يعود أن المؤسس الدستور ي فضل اعتماد وحدة التمثيل الدولي وتجنب تشتيت السياسة الخارجية وتوزيعها على مجموعة هيئات، ما يؤدي إلى تضارب وتناقض في مواقف الدولة حيال القضايا المختلفة التي يشهدها العالم، نتيجة للتنافس التقليدي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على التموقع في الساحة السياسية.

ورئيس الجمهورية في ممارسة الشؤون الخارجية يستعين بالعديد من الأجهزة وخاصة وزارة الخارجية التي يتولى تعيين وعزل الوزير فيها كعرف كرس منذ بداية الحياة الدستورية

في الجزائر[1]، كما أن كل المواقف والآراء التي يصدرها هذا الأخير لابد من الرجوع فيها إلى رئيس الجمهورية وأخذ موقفه منها.

وقد استعمل المؤسس الدستور ي في نصه على استئثار رئيس الجمهورية للسياسة الخارجية مصطلحا قويا ودالا دلالة معبرة على الكيفية التي بها يجب تمثيل الدولة في الخارج، حيث جاء في نص المادة 70 دستور 1996 مصطلح «تجسيد»[2] والذي يعني في قواميس اللغة إعطاء خصائص الجسد، أي صار في حد ذاته جسدا واتحد معه، وأصبح نفس الشيء، وهو تعبير أدق من مصطلح» تمثيل» من» مثل» أي صار شبيها واقترب من الشيء، لكن لم يصبح هو نفسه[3].

فرئيس الجمهورية عند ممارسة اختصاصاته على المستوى الخارجي هو صورة للدولة على ارض الواقع، فعليه أن يجسدها عن قناعة وإخلاص نابعين من تشبع بالقيم والمبادئ التي تربى عليها في وطنه ومن الثقة التي منحها إياها شعبه، وليس من باب أدائه للالتزامات المفروضة عليه بموجب رئاسته للبلاد وضرورة تمثيله لها فقط.

ب- تعين وقبول أعضاء السلك الدبلوماسي:

خص رئيس الجمهورية حسب نص المادة 78 ف2 في دستور 1996 بصلاحية تعيين سفراء الجمهورية لدى الدول التي تربطها علاقات دبلوماسية بالجزائر، وتعيين المبعوثين فوق العادة الذين تتسم مهامهم عادة بالسرية والخصوصية ويتم إرسالهم لمعالجة قضايا معقدة وشائكة مع دول أو منظمات دولية، وله الحرية الكاملة في إنهاء مهامهم وقت ما شاء ودون استشارة أي هيئة أو سلطة أخرى، ودون إلزامه بتعليل أو تبرير ذلك.

هذا فيما يخص أعضاء السلك الدبلوماسي الجزائري، أما أعضاء السلك الدبلوماسي الأجنبي فرئيس الجمهورية الوحيد الذي له الحق الدستور ي في تسلم أوراق اعتمادهم، ولا يمكن لأي سفير أو مبعوث دبلوماسي أن يباشر مهامه في الدولة الجزائرية دون موافقة منه، حتى وان كان تلقى قبولا من هيئة أخرى كرئيس المجلس الشعبي الوطني أورئيس مجلس الأمة.

(1) عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص297.
(2) يوسف شكري فرحات، مراجعة اميل بديع يعقوب، معجم الطلاب، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2004، ص95.
(3) يوسف شكري فرحات، مراجعة إميل بديع يعقوب، المرجع السابق، ص547.

وله كذلك الحرية الكاملة في رفض اعتماد أي ممثل دبلوماسي أجنبي أوأن يطلب من الدولة الموفدة استدعائه، وله الحق في طرده إذا قدر أن الموقف يستحق ذلك، وانه قد تم المساس بمصلحة أو سيادة الجزائر من جانبه أومن جانب الدولة الموفدة له[1].

كما أن له اختصاص تسلم أوراق إنهاء مهام أعضاء السلك الدبلوماسي الأجنبي، دون أن يكون له حق الرفض أوطلب استمرارهم لان ذلك من صلاحية دولتهم.

ج- إبرام المعاهدات الدولية[2]:

خول دستور 1996 كمبدأ عام ومن خلال المادة 77 ف9 رئيس الجمهورية صلاحية «إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها» حيث يعتبر الشخصية الوحيدة صاحبة حق عقد اتفاقيات مع أشخاص القانون الدولي تنشئ حقوق أو التزامات على الدولة الجزائرية.

لكن المادة 131 دستور 1996 أوردت استثناءات على هذه السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية، يتم بموجبها إشراك البرلمان في عملية إبرام المعاهدات الدولية كطرف مراقب، حيث نصت«يصادق رئيس الجمهورية في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة»

كما جاءت المادة 97 دستور 1996 بنفس المعنى، حيث نصت«يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستور ي في الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة».

فالمادة 131 تضمنت طائفة معاهدات دولية أخرجت من المبدأ العام المنصوص عليه في المادة 88 ف9 وتم اشتراط موافقة البرلمان الصريحة للمصادقة عليها.

وتمر المعاهدة الدولية التقليدية على ثلاثة مراحل:

---

(1) سعيد السيد، المرجع السابق، ص ص123-124.

(2) حددت المادة الأولى من معاهدة فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 المقصود بالمعاهدات الدولية بنصها» انها اتفاق يعقد بين اشخاص القانون الدولي، ويخضع للقانون الدولي، سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر، وأيًا كانت تسميته»

1- المفاوضات :

وهي مرحلة تبادل وجهات النظر بين أطراف التفاوض والعمل على تقريبها ومناقشة الاختلافات في الآراء لأجل الوصول إلى نقاط اتفاق ترضي الجميع، يتم على أساسها إبرام المعاهدة بشكل نهائي.

ومهمة التفاوض تختص بها السلطة التنفيذية دون أي دخل من السلطة التشريعية، ويباشرها رئيس الجمهورية الذي يمكنه تفويض من يشاء للقيام بها، وفي العادة يكون وزير الخارجية وطاقمه الدبلوماسي في حدود الخطوط العريضة للتفاوض المحددة من طرفه كقائد للسياسة الخارجية[1].

ولعل منح السلطة التنفيذية اختصاص التفاوض يعود لقدرتها الكبيرة على الاحتفاظ بسرية مواقفها، وامتلاكها طاقما دبلوماسيا محنكا ذوخبرة تمكنه تسيير المفاوضات لصالحه، على عكس البرلمان الذي ينقصه التكوين في المجال الدبلوماسي ويصعب معه الحفاظ على سرية المفاوضات.

2- التوقيع:

يعني قبولا مبدئيا بالمعاهدة من أطراف التفاوض دون أن يكون لها الطابع النهائي، ودون ترتيب حقوق أو التزامات، ويعود هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية الذي له حق تفويضه لمن يختاره.

والسلطة التشريعية مستثناة أيضا من هذه الصلاحية ولا تتدخل فيها باعتبارها حكرا على الرئيس، ولعل ذلك عائد لجهلها بما تم التفاوض عليه أصلا وما تم الاتفاق والاختلاف بشأنه.

3- التصديق:

هو الإجراء الذي عن طريقه تصبح المعاهدة الدولية سارية المفعول على أطرافها فترتب التزامات وحقوق.

---

(1) عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستور ي لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستور ي الجزائري -دراسة مقارنة مع النظام المصري- مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2009، ص57.

وان كانت مهمة التصديق على المعاهدات الدولية في دستور 1996 قد أوكلت لرئيس الجمهورية فانه تم تعليقها بخصوص الطائفة المذكورة بنص المادة 131 على الموافقة الصريحة من غرفتي البرلمان كل على حدى.

فالمؤسس الدستور ي اخرج المعاهدات المتعلقة بالهدنة والسلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة وبقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة من المبدأ العام المعتمد بنص المادة 77 ف9، والذي يمنح رئيس الجمهورية حق المصادقة المباشرة على المعاهدات دون الحاجة لموافقة البرلمان[1].

وبحسب الدكتور بوشعير سعيد فان المؤسس الدستور ي قد أصاب بتحديده للمعاهدات الدولية التي تتطلب موافقة غرفتي البرلمان وتجنبه النص عليها باعتماد أسلوب العمومية مثلما جاءت به المادة 158 دستور 1989 التي تحدثت عن «المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل مضمون القانون» ما يفتح المجال أمام الهيئة التنفيذية لإعمال سلطتها التقديرية في المعاهدات الواجب طرحها على موافقة البرلمان والمعاهدات التي لا تحتاج ذلك، وهذا بالتأكيد سوف يكون حسب مصلحتها[2].

ويعود إلزام رئيس الجمهورية الحصول على الموافقة المسبقة لغرفتي البرلمان لأجل المصادقة على المعاهدات المذكورة آنفا إلى رغبة المؤسس اختبار مدى تأييد أعضائهما للسياسة الخارجية التي ينتهجها، وبالتالي تجنب أي إشكالية في تنفيذها لاحقا، كونها تحتاج إلى قوانين واعتمادات مالية للإيفاء بالالتزامات الواردة فيها.

فالمعرفة المسبقة لرأي أعضاء البرلمان حول المعاهدات المزمع المصادقة عليها يجنب الرئيس الدخول في صدامات مستقبلية ينجر عنها مساس بالمصالح الخارجية للدولة وانهيار لثقة الشركاء الأجانب في مؤسساتها[3].

ورغم اشتراط موافقة غرفتي البرلمان على المعاهدات المحددة في المادة 131 دستور

---

(1) يرى الدكتور قشي الخير «ان المغالاة في توسيع دور البرلمان باشتراط موافقته على كل المعاهدات أدت في بعض الدول الى التحايل على النصوص الدستورية باستحداث نوع جديد من الاتفاقيات الدولية، كما يؤدي في الكثير من الحالات الى تعطيل دخولها حيز النفاذ، لذلك يستحسن تفادي اشتراط موافقته على معاهدات قد لا تكون مهمة كثيرا وتشكل في نفس الوقت وسيلة من وسائل الادارة اليومية لشؤون الدولة الخارجية، بالمقابل يجب صيانة دور البرلمان كاملا بصدد عدد من المعاهدات ذات الاهمية القصوى بالنسبة لكل دولة، حسب ظروفها الداخلية ومركزها في اطار الجماعة الدولية»، قشي الخير، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، منشورات جامعة باتنة، الجزائر، جوان 1996، ص19.

(2) بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص249.

(3) عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص60.

1996 واعتبارها آلية رقابية تملكها السلطة التشريعية في مواجهة التنفيذية، إلا انه تم إحاطتها بمجموعة عراقيل تفرغ محتواها وتجعلها دون اثر فعال.

فالبرلمان بحسب نص المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[1] والمادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة عندما تعرض عليه المعاهدة لا يملك سوى حق رفضها أو قبولها أو تأجيلها دون إمكانية تعديلها، بل حتى التصويت عليها يكون باعتماد التصويت الكلي دون تفصيل للمواد.

فرقابة البرلمان على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية تبقى إذن ناقصة أمام عدم إمكانية تعديلها في حال وجود بعض البنود الضارة بمصالح الدولة أو الماسة بسيادتها واستقرار مؤسساتها.

لكن البعض حاول تبرير اتجاه المؤسس الدستور ي بكون بنود المعاهدة قد تم التفاوض والاتفاق عليها مع الأطراف الأخرى فيها وبالتالي لا يمكن تعديلها من جانب واحد، إلا أن هذا الرأي لا يأخذ في الحسبان أن مصلحة الدولة فوق كل اعتبار، وانه لا يمكن الاحتجاج بالاتفاق لتمرير معاهدة يكون لها انعكاسات سلبية على الدولة، أو تتضمن تنازلات كبيرة تضر بمصالحها.

الفرع الثاني: عوامل الهيمنة التنفيذية على السياسة الخارجية

يعود منح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية الصلاحيات شبه الكاملة في مجال السياسة الخارجية إلى عدة عوامل وأسباب، منها ما يتعلق بطبيعة السلطة التنفيذية ومنها ما يتعلق بطبيعة السلطة التشريعية.

أ- عوامل تتعلق بالسلطة التنفيذية:

تعود هذه الأسباب إلى عوامل وخصائص تتميز بها السلطة التنفيذية منحتها الأفضلية في تولي شؤون السياسة الخارجية منها:

1- ارتباط تواجد الدولة تاريخيا بشخص الملك أو الزعيم وتعليق استمراريتها على

---

(1) تنص المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني انه «لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المقدمة إلى المجلس الشعبي الوطني محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل. يقرر المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مشروع القانون أورفضه أو تأجيله مع تعليل الرفض والتأجيل».

تواجده في الحكم[1] أدى إلى نشوء علاقة مباشرة بين مصلحة الدولة من جهة ومصلحة السلطة الحاكمة من جهة أخرى، وتحكمها في جميع الصلاحيات والاختصاصات على الصعيد الداخلي والخارجي أصبح ضرورة للحفاظ على الوحدة والتواجد.

فطموح الملوك والأباطرة لتوسيع دولهم، وحاجتهم لإبرام معاهدات السلم والهدنة والتحالفات جعلهم يعتبرون التحكم في شؤون السياسة الخارجية اختصاصا لا يمكن التنازل عنه أو تفويضه.

فاختصاص السلطة التنفيذية على المستوى الخارجي إذن ليس وليد العهد الحديث، بل هو اختصاص مرجعيته تاريخية قديمة.

2- السلطة التنفيذية تتمتع بإمكانيات بشرية ومادية هائلة تسهل لها التحكم الجيد في السياسة الخارجية بما يخدم مصلحة لدولة، فالطاقم الدبلوماسي التابع لرئيس الجمهورية والمتمتع بخبرة وحنكة كبيرة في مجال العلاقات الدولية، والإمكانيات المادية التي تُبسط له التنقل والإقامة في مختلف الدول وتوفر له التكوين المناسب، يسمح بتحقيق انجازات ايجابية على الصعيد الخارجي.

3- ضرورة اعتماد الدبلوماسية على مبدأ «وحدة الفكر والعمل» الذي يعني أن تتحكم هيئة واحدة في السياسة الخارجية نظرا لحساسيتها وخطورتها[2]، واشتراك السلطة التشريعية قد يؤدي إلى تناقض وتضارب في المواقف وتشتت للمجهودات والأفكار تكون نتائجه هزائم دبلوماسية.

4- الحركة الدائمة التي تعرفها الأوضاع الدولية تحتم في الكثير من الأحيان سرعة اتخاذ المواقف والقرارات لمواجهة مستجداتها، وتعدد الهيئات المتحكمة في السياسة الخارجية يؤدي إلى تأخير رد الفعل نتيجة للمشاورات الكثيرة الواجب القيام بها، لكن منح رئيس الجمهورية هذا الاختصاص يبسط الأمر ويسرع اتخاذ الإجراءات في الوقت والمكان المناسبين.

ب- عوامل تتعلق بالسلطة التشريعية:

تشكل هذه الأسباب نقائص على مستوى البرلمان فيما يخص السياسة الخارجية:

1- الفسيفساء الحزبية المكونة للبرلمان وتعدد الأفكار والاتجاهات فيه يمكنه إحداث توتر في السياسة الخارجية نتيجة الخلافات والصراعات بينها، ورغبة كل اتجاه تسيير

(1) المقولة المشهورة للويس 14 «الدولة أنا» أحسن تعبير عن ذلك.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، الرجع السابق، ص297.

الدبلوماسية بحسب أفكاره وقناعاته، الأمر الذي حتم إسناد قيادتها إلى جهة أكثر استقرارا وحيادا هي رئيس الجمهورية.

2- تخويل البرلمان صلاحية إدارة السياسة الخارجية يصعب الحفاظ على سرية المفاوضات والتكتم على المواقف الدبلوماسية إزاء القضايا الدولية المختلفة، نتيجة العلاقة المباشرة بين أعضاءه والمواطنين، ما قد ينشئ ضغطا شعبيا كبيرا في حال عدم الرضى عن كيفية إدارة الشؤون الخارجية، الأمر الذي يضيق الخيارات ويحدُ من التنازلات التي تستوجبها بعض المفاوضات والقضايا مراعاة لمصلحة الدولة وشعبها[1].

3- طريقة اختيار أعضاء البرلمان المعتمدة أساسا على الانتخاب من أفراد الشعب تقلل إمكانية صعود مترشحين يتمتعون بخبرة كبيرة في المجال الدبلوماسي والعلاقات الدولية، كون هذا المعيار لا يؤخذ عادة بعين الاعتبار عند المواطنين، ما يجعل البرلمان ضعيفا من ناحية الإمكانيات البشرية المختصة في الشؤون الخارجية.

4- إشراك السلطة التشريعية بصورة فعالة في مجال الشؤون الخارجية يؤدي إلى خلق دبلوماسية موازية تنافسية ومعادية للدبلوماسية الحكومية[2]، فالإفراط في الدبلوماسية يقتل الدبلوماسية كما قال منتسكيو.

المطلب الثاني: فتح مناقشة حول السياسة الخارجية

إذا كان المؤسس الدستور ي خول قيادة السياسة الخارجية لرئيس الجمهورية وأوكله مهمة رسم خريطة توجهاتها، فانه في المقابل منح البرلمان آلية دستورية تمكنه- نسبيا- ممارسة رقابة على كيفية إدارته لهاته الأخيرة وتسيير شؤونها.

فقد تم النص بموجب المادة 130 دستور 1996 على إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، يمكن أن ينتج عنها إصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه معا لائحة تبلغ لرئيس الجمهورية.

الفرع الأول: إجراءات فتح المناقشة

يسود غموض كبير إجراءات فتح المناقشة حول الساسة الخارجية، فلا النصوص

---

(1) حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الدستور ين الجزائري والأمريكي -دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير قانون دستور ي، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2003-2004، ص 70.

(2) Charistian. poncele، الدبلوماسية البرلمانية - حقائق واليات- مجلة الفكر البرلماني، العدد 18، سبتمبر 2007، الجزائر، ص 186.

الدستورية ولا القوانين الخاصة بينت بشكل دقيق كيفية ممارسة البرلمان لهذه الآلية الرقابية المهمة، سواء ما تعلق بمراحل الانعقاد، أو كيفية الاتصال والتنسيق بين غرفتي البرلمان، أوبطرق ونسب التصويت المطلوبة.

وعلى عكس جلسة إصدار لائحة السياسة الخارجية، فان المناقشة تكون بشكل مستقل على مستوى كل من غرفتي البرلمان، وتأكد ذلك بموجب المادة 130 ف2 دستور 1996 والمادة 98 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة، التي نصت على انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا في الحالة المحددة بموجب المادة 130 من الدستور 1996 في فقرتها الثانية المتعلقة بإصدار اللائحة دون الفقرة الأولى المتعلقة بفتح المناقشة.

ولعل غاية ذلك هي اطلاع رئيس الجمهورية على رأي كل غرفة من غرفتي البرلمان حول سياسته الخارجية وقياس الدعم المحصل عليه، وبالتالي التوجه لإصدار لائحة بانعقاد البرلمان المجتمع بغرفتيه معا في حال وجد التأييد والقبول، أو إفشال أية مبادرة لإصدار لائحة تتضمن نقدا له في حال وجد معارضة على مستوى إحدى الغرفتين أوكليهما.

وقد تم اقتصار حق الإخطار لفتح المناقشة على أطراف ثلاث حددت بموجب المادة 130 ف1 دستور 1996 التي نصت «يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أورئيسي إحدى الغرفتين»، ما يعني إقصاء أعضاء البرلمان من إمكانية تحريك هذه الآلية.

أ- فتح المناقشة بطلب من رئيس الجمهورية:

في صورة من صور الهيمنة التنفيذية على التشريعية منح رئيس الجمهورية حق إخطار البرلمان لفتح مناقشة حول السياسة الخارجية.

هذه الأخيرة التي لن يبادر رئيس الجمهورية بطلبها إلا في حال تيقنه التام من حصوله على دعم أعضاء غرفتي البرلمان وتأييدهم لطريقة إدارته للشؤون الخارجية، خاصة عند

مواجهته لمواقف حساسة يكون اتخاذ قرار فيها بحاجة إلى قاعدة برلمانية تضفي عليها الشفافية والمصداقية[1].

فالمطلوب في مثل هذه الأوضاع الصعبة من جميع المؤسسات الدستورية في الدولة والبرلمان تحديدا ومن الشعب أن يقف إلى جانب رئيس الجمهورية، ويتجاوز الخلافات والنزاعات حفاظا على مصلحة الدولة ومكانتها[2].

رئيس الجمهورية كذلك قد يلجأ إلى طلب فتح مناقشة حول قضية من القضايا الخارجية للاستفادة من آراء أعضاء البرلمان والاستنارة بها، دون أن يكون لها أي طابع إلزامي، كما يمكن أن يكون الدافع من ورائها تقديره أن الجهاز التنفيذي أساء التقرير للسياسة خارجية في مسائل معينة، فيحاول استبيان موقف البرلمان حيالها للاستفادة منه[3].

ولم يتم توضيح الطريقة التي يتم بها إخطار غرفتي البرلمان من طرف رئيس الجمهورية، والآلية الدستورية التي على أساسها يَطلُب فتح المناقشة، فهل يكون ذلك بموجب خطاب حسب ما تتضمنه المادة 128 دستور 1996 أم باعتماد أسلوب آخر؟[4].

ب- فتح المناقشة بطلب من رئيسي الغرفتين:

منح رئيسي غرفتي البرلمان على وجه المساواة حق طلب فتح مناقشة حول السياسة الخارجية لرئيس الجمهورية، وهذا بموجب المادة 130 من دستور 1996، إلا أن البعض اعتبر أن المؤسس الدستور ي لم يوفق عندما اكتفى بطلب احد رئيسي الغرفتين فقط، بل كان الأحرى به اشتراط تقديم طلب مشترك تجنبا للمساس بمبدأ التوازن الدستور ي بين المجلسين، ولضمان التوافق والتفاهم بينهما من أول الأمر.

فإلزام مجلس الأمة بفتح نقاش حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس المجلس

---

(1) تم فتح المناقشة حول السياسة الخارجية لمرة واحدة في تاريخ الجزائر وبطلب من الرئيس الراحل هواري بومدين في نوفمبر 1986، حيث كان هدفها التأكيد للمجتمع الدولي بان الموقف الذي تبناه الرئيس آنذاك ازاء النزاع الجزائري المغربي حول قضية الصحراء الغربية ليس موقفا شخصيا، بل هو موقف كل الجزائريين وكل المؤسسات الدستورية في الدولة، وقد اسفرت المناقشة عن إصدار لائحة مؤيدة ومدعمة للسياسة الخارجية التي يتبعها الرئيس الراحل هواري بومدين، والذي كان متأكدا من حصوله على ذلك، ارجع صالح بلحاج، المرجع السابق، ص303.

(2) مزود أحسن، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، 23 24- أكتوبر 2000،الجزائر، ص48.

(3) مزود أحسن،المرجع نفسه، ص47.

(4) تنص المادة 128 دستور 28 نوفمبر 1996 على «يمكن رئيس الجمهورية ان يوجه خطابا الى البرلمان».

الشعبي الوطني هو إلزام يتنافى وروح الدستور ، كون هذا الأخير لا يملك أي سلطة على الغرفة الثانية، ونفس الشيء بالنسبة لرئيس مجلس الأمة.

ورغم الظاهر أن المؤسس الدستور ي بمنحه كلا من رئيسي المجلسين الحق في طلب فتح المناقشة قد كرس توازنا بين السلطة التنفيذية والتشريعية إلا أن الحقيقة هي العكس، وتهدف لإحاطة هذه الآلية الرقابية بمجموعة قيود تحد من فعاليتها.

فانتماء رئيسي الغرفتين في غالب الأحيان إلى الأغلبية النيابية الموالية لرئيس الجمهورية -أو ما سمي بالتحالف الرئاسي- يجعل أي تحرك منهما لتفعيل فتح المناقشة حول السياسة الخارجية لا يكون إلا بعد الإذن المباشر أوغير المباشر للسلطة التنفيذية، والتي لن تقدم على ذلك إلا إذا وجدته في مصلحتها.

ج- إقصاء أعضاء البرلمان من طلب فتح المناقشة:

فالمؤسس الدستور ي تجاهل الدور الهام الممكن أن يساهم به أعضاء البرلمان في تفعيل مناقشة السياسة الخارجية فأقصاهم من حق طلب ذلك، وكان الأحرى به اشتراط عدد محدد يمكنه تحريك هذه الآلية، ما من شأنه خلق حركية رقابية مستمرة على السلطة التنفيذية في هذا المجال.

فالدور السلبي للبرلمان في ظل دستور 1976، والذي كان بمثابة أداة تدعيميه لموقف ومكانة رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب الوحيد الحاكم الذي لم يكن ليطلب فتح مناقشة السياسة الخارجية إلا لتأكيد وتبرير موقفه، يمكن أن يتغير إذا تم تثمين وتطوير التعددية الحزبية المتبناة في دستور ي 1989 و1996، ما يؤدي إلى ظهور برلمان حر ديمقراطي، لنوابه إن منحوا حق استعمال هذه الآلية أن يناقشوا السياسة الخارجية ليس بهدف تأكيد وتدعيم اسلوب إدارة رئيس الجمهورية لها، وإنما من اجل تصحيحها وبيان نقاط الضعف والخطأ فيها[1].

الفرع الثاني: إصدار لائحة حول السياسة الخارجية

المناقشة العامة حول السياسة الخارجية التي تفتح على مستوى غرفتي البرلمان يمكن

---

(1) سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص380.

أن تتطور إلى إجراء أكثر فعالية يتمثل في إصدار لائحة تتضمن رأي البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر، يتم تبليغها لرئيس الجمهورية.

أ- انعقاد البرلمان بغرفتيه معا لإصدار اللائحة:

نصت المادة 130 ف2 دستور 1996 «يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية».

فالمناقشة التي تتم على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان يمكن أن تتوج باقتراح إصدار لائحة، يتم فيها تبيين موقف البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر من القضايا التي كانت محل دراسة وتحليل ونقاش، سواء كان هذا الموقف مؤيدا أومعارضا لسياسة الرئيس.

وقد اشترط المؤسس الدستور ي لإصدار اللائحة أن تكون القضية التي تمت مناقشتها تستحق ذلك، وتكون على درجة كبيرة من الحساسية والخطورة التي توجب إبلاغ الرئيس بموقف البرلمان إزاءها، حيث استعمل مصطلح «عند الاقتضاء» دون توضيح كيفية الحكم على قضية معينة أنها تقتضي إصدار لائحة، ما يمنح سلطة تقديرية كبيرة في ذلك يمكن أن ينجم عنها اختلاف في وجهات النظر خاصة مع التركيبة المتنوعة لغرفتي البرلمان.

فكان الأحرى بالمؤسس لاستبعاد أي خلاف محتمل أن يحدد تحديدا نافيا للجهالة طائفة القضايا الخارجية التي إن تمت مناقشتها فإنها تستوجب إصدار لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية.

لم يتم كذلك توضيح كيفية الانتقال من إجراء مناقشة السياسة إلى إجراء إصدار لائحة الذي يتم على مستوى البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، فهل يكون ذلك عن طريق التصويت على اقتراح إصدار لائحة في كل غرفة من غرفتي البرلمان؟ وإن كان ذلك فما هي نسب التصويت المطلوبة لاعتماد اقتراح الانتقال من الإجراء الأول للثاني؟ وما هو عدد الأعضاء اللازم لتقديم هذا الاقتراح؟ أم أن صلاحية اقتراح إصدار لائحة مخولة لنفس الأشخاص الذين منحهم الدستور حق طلب فتح مناقشة السياسة الخارجية؟.

فهذه تساؤلات ينبغي الإجابة عنها سواء بتعديل النصوص الدستورية أوسن قوانين خاصة تنظم ذلك.

ويعود اشتراط المؤسس الدستور ي انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا لإصدار

لائحة حول السياسة الخارجية إلى الرغبة في إعطاء اكبر ثقل ممكن لها بغض النظر أكان مضمونها ايجابيا أوسلبيا- وهذا الأخير مستبعد بالنظر للواقع السياسي الجزائري الحالي- فصدورها عن البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر يعني أنها نتاج اتفاق معظم الأطياف والتيارات الممثلة لأفراد الشعب فيه، ما يعطيها مصداقية على الصعيد الداخلي أو الخارجي.

ب- قيمة اللائحة:

رغم خلو آلية إصدار لائحة السياسة الخارجية من أي آثار دستورية يمكن أن ترتب مسؤولية رئيس الجمهورية أوعلى الأقل طاقمه التنفيذي، إلا أنها سياسيا تمثل وسيلة رقابية فعالة إن أحسن استعمالها.

1- القيمة الدستورية للائحة:

من الناحية الدستورية، لائحة السياسة الخارجية الصادرة عن البرلمان بمجلسيه ليس لها أي اثر يذكر مهما كان محتواها، ولا يمكن لها أن تمس مركز رئيس الجمهورية الذي لا يتحمل أية مسؤولية اتجاه البرلمان.

فالمادة 130 ف2 دستور 1996 حددت مصيرها «يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية».

فاللائحة ترسل إلى رئيس الجمهورية ويتم تبليغه بها وهذا كل ما في الأمر، بحيث يملك هذا الأخير الحرية الكاملة في الأخذ بتوصياتها من عدمه[1].

2- القيمة السياسية للائحة:

إذا كانت اللائحة من الناحية الدستورية غير ذات قيمة، فإنها من الناحية السياسية ذات أهمية بالغة سواء كان مضمونا ايجابيا أوسلبيا.

فالمضمون الايجابي الذي يمكن أن تحتويه اللائحة حول السياسة الخارجية لرئيس الجمهورية سوف يدعم بلا شك مركزه ويقويه على الصعيد الداخلي والدولي، ما يمثل دافعا وحافزا له للثبات على مواقفه وسياسته الخارجية، خاصة أنها صادرة عن البرلمان

---

(1) الأمين شريط، خصائص التطور الدستور ي الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، 1991، جامعة قسنطينة، الجزائر، ص482.

المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، والذي يتميز بتنوع حزبي وفكري كبير، فهي بمثابة استشارة غير مباشرة لأفراد الشعب يمكن لرئيس الجمهورية عن طريقها معرفة حجم التأييد الكبير الذي يحظى به.

أما إذا كان مضمون اللائحة سلبي، وتضمنت في طياتها انتقادا لكيفية قيادة رئيس الجمهورية للسياسة الخارجية للدولة، فان ذلك سوف يمس بالتأكيد المركز السياسي له، ويقهقر شعبيته وحجم الثقة الموضوعة فيه، فاللائحة في هاته الحالة حتى وان كانت غير ملزمة إلا أنها تشكل وسيلة ضغط كبير عليه، يصعب عدم الأخذ بمحتواها أوعلى الأقل جزء منه، لان عكس ذلك سوف يجعله في مواجهة مباشرة مع غرفتي البرلمان، قد تؤدي إلى أزمات سياسية معقدة يصعب تجاوزها.

المبحث الرابع: تمديد عهدة البرلمان

تكريسا للممارسة الديمقراطية البناءة التجديدية، وتجسيدا للرقابة الشعبية البرلمانية، حدد المشرع مهمة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بمدة زمنية بمجرد انقضائها تجرى انتخابات لاختيار نواب جدد بالنسبة للأولى، وتجديد نصف الأعضاء بالنسبة للثانية[1].

هذه الوسيلة المهمة والفعالة تمثل أداة تقييميه يمتلكها أفراد الشعب للحكم على مدى وفاء أعضاء البرلمان بالوعود والبرامج التي انتخبوا على أساسها، فان افلحوا يتم إعادة انتخابهم لنفس المهمة، وان فشلوا فحتما ستكون أحزاب وبرامج أخرى محل الثقة.

لكن المؤسس الدستور ي وحرصا منه على استمرارية مؤسسات الدولة، وضمان تواجدها خاصة في الظروف الخطيرة الصعبة التي تمر بها الدولة، ومن اجل تكاثف الجهود بين السلطات المختلفة لتجاوز التهديدات التي تواجهها، نص بموجب المادة 102 ف4–ف5 على إمكانية الخروج عن المبدأ العام وتمديد عهدة البرلمان رغم انتهائها بقرار من الغرفتين المنعقدتين معا.

المطلب الأول: مفهوم العهدة البرلمانية

سنتناول مفهوم العهدة البرلمانية من جوانب عدة، سواء ما تعلق بأهم التعاريف التي أوردها الفقه لها، أو بالخصائص التي تميزها عن غيرها من المفاهيم القانونية والسياسية، أو الأسس التي تقوم عليها.

الفرع الأول: تعريف العهدة البرلمانية

تختلف التعاريف الشارحة للعهدة البرلمانية بحسب الجانب الذي يتم على أساسه ذلك، أكان لغويا أم إصطلاحيا أم قانونيا سياسيا.

(1) المادة 101 دستور 28 نوفمبر 1996

أ- التعريف اللغوي:

كلمة عهدة من عهد عهدا، أو يقال عهد إليه بأملاكه أي أوصاه بها وائتمنه وأوكله عليها، وعهد الشيء أي حفظه واهتم به[1].

ب- التعريف الاصطلاحي:

العهدة البرلمانية هي «سلطة التمثيل التي تعطى لشخص ما أو جماعة عن طريق الانتخاب أوالتعيين للقيام بمهام محددة سواء كانت تشريعية أو رقابية، لمدة محددة الزمان في إطار منظم ووفق شروط يجب التقيد بها»[2].

ج- التعريف القانوني السياسي:

يبنى هذا التعريف على مختلف الخصائص والمميزات القانونية والسياسية للعهدة البرلمانية فهي «الوظيفة العامة البرلمانية التي يلتحق ويضطلع بها ممثلو الشعب والأمة لممارسة مظاهر السيادة والسلطة العامة في مجال العمل البرلماني والتشريعي والرقابي، باسم الأمة والدولة ولحسابها، وذلك خلال فترة زمنية محددة ومتجددة، وهي عهدة وطنية عامة مستقلة سياسية وغير مشروطة ونهائية غير قابلة للتنازل أو التخلي عنها»[3].

الفرع الثاني: أسس العهدة البرلمانية

تقوم العهدة البرلمانية على عدة أسس تنظمها من مختلف الجوانب تنظيما يهدف إلى نجاعتها وتحقيقها للأهداف المتوخاة من ورائها.

أ- الأساس الدستور ي:

فالدستور كمصدر أول للحقوق والالتزامات، وكأعلى درجة في هرم السلم القانوني، تكفل بوضع الأسس والمبادئ القاعدية للعهدة البرلمانية بكل مقوماتها وعناصرها، بحيث

---

(1) معجم الطلاب، المرجع السابق، ص412-413.

(2) عبد المؤمن عبد الوهاب، العهدة المحلية: المحتوى والمقتضيات، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر 9 10- جانفي 2008، ص13.

(3) مفاهيم برلمانية، العهدة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، الجزائر، ص219.

تتمثل هذه الأسس في مجموع القيم والأحكام الدستورية التي تحدد نظام العهدة البرلمانية في مختلف جوانبه.

فالمادة 100 دستور 1996 تضمنت أهم التزام ملقى على كاهل النائب أو العضو في البرلمان بنصها «واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيا لثقة شعبه ويظل يتحسس تطلعاته» فعضو البرلمان ملزم بأداء عهدته البرلمانية بكل إخلاص وأمانة ووفاء لناخبيه.

كما تضمنت المادة 101 دستور 1996 الطريقة التي يتم على أساسها اختيار نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، بحيث تكون بالنسبة للأول عن طريق الانتخاب العام المباشر السري، وبالنسبة للثاني باختيار (2/ 3) أعضائه عن طريق الانتخاب غير المباشر السري، وتعيين (1/ 3) من طرف رئيس الجمهورية ومن بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

دستور 1996 في مادته 109 نص على أهم ضمانة تمكن النائب في البرلمان من ممارسة عهدته النيابية في استقلالية تامة عن كل الضغوطات من أي جهة كانت , هذه الضمانة هي الحصانة الدبلوماسية.

كذلك فمدة العهدة البرلمانية تم النص عليها دستور يا بموجب المادة 102 حتى لا تكون محل اختلاف أو مزايدة من أي طرف، فحددت بخمس (5) سنوات لنواب المجلس الشعبي الوطني، وست (6) سنوات لأعضاء مجلس الأمة يجدد نصفهم كل ثلاث (3) سنوات.

نظام استخلاف النائب والعضو في البرلمان في حالة شغور مقعده كان محل نص المادة 112 دستور 1996 التي أحالته إلى القانون العضوي.

بالإضافة إلى العديد من النصوص الدستورية التي حددت أسسا أخرى للعهدة البرلمانية ونظمت مختلف جوانبها.

ب- الأساس التشريعي:

تشكل القوانين العضوية أهم أساس تشريعي للعهدة البرلمانية باعتبارها ذات قوة أساسية -عضوية- تتبوأ بها مرتبة أعلى من القوانين العادية.

وقد صودق على عديد القوانين التي ضبطت وفصلت المبادئ العامة التي جاء بها الدستور أهمها:

1- النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، المؤرخان في 8 ربيع الثاني 1418 الموافق 11 أوت 1997، و20 شعبان 1420 الموافق لـ 28 نوفمبر 1999 على التوالي.
2- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق لـ: 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما.
3- القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001 المتعلق بعضو البرلمان، والذي يحتوي مجموعة أحكام تتعلق أساسا بتحديد مهام وواجبات وحقوق عضو البرلمان.
4- القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2001 المتعلق بنظام الانتخابات، والمتضمن أحكاما ومواد تتعلق بانتخاب أعضاء البرلمان لدخول العهدة البرلمانية.

ج- الأساس السياسي:

فالعهدة البرلمانية في جانبها السياسي صورة من صور الممارسة الديمقراطية الحرة النزيهة، وجانب من جوانب مباشرة أفراد الشعب لحقهم في اختيار من يمثلهم ويتولى شؤون التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية نيابة عنهم.

فأسلوب الانتخاب السري المباشر والغير المباشر لممارسة العهدة البرلمانية يساهم في خلق تعددية سياسية حقيقية مبنية على التنافس الشريف بين الاتجاهات والتيارات الفكرية السياسية المختلفة، ويساهم في نشر ثقافة تقبل الرأي والرأي الآخر.

الفرع الثالث: خصائص العهدة البرلمانية

تتمثل أهم خصائص ومميزات العهدة البرلمانية في:

أ- العهدة البرلمانية عهدة مستقلة:

بمعنى أن العهدة البرلمانية تتميز بالاستقلال الوظيفي والعضوي التام عن الأحزاب السياسية والتنظيمات الاجتماعية والثقافية، وعن البلديات والدوائر التي تم ترشيح عضو

البرلمان منها، فأعضاء البرلمان بمجرد إثبات عضويتهم البرلمانية وتنصيبهم في المؤسسة والهيئة التي ينتمون إليها يفقدون كل علاقة مباشرة وشخصية بالهيئات الانتخابية التي اختارتهم[1].

كما أنهم محميون من كل الضغوطات والتهديدات التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء وبمناسبة ممارستهم لعهدتهم البرلمانية، أو بسبب آرائهم أو ما تلفظوا به من كلام أو بمناسبة تصويتهم، وهم يتمتعون بالحصانة الكاملة منذ مباشرتهم لوظيفتهم التمثيلية.

ب- العهدة البرلمانية عهدة وطنية:

والمقصود أن عضو البرلمان عند ممارسته وظائفه ومهامه وواجباته فذلك لا يكون على أساس محلي أوجهوي أوفئوي، فهولا يمثل مجموع الناخبين الذين صوتوا عليه ولا الحزب الذي رشحه للانتخابات فقط، بل يمثل كل أفراد الشعب في مختلف ربوع الوطن، وعليه أن يعمل لأجل المصلحة العامة الشاملة دون تمييز أو تفضيل.

والتسمية التي أطلقت على غرفتي البرلمان توحي بذلك، فالغرفة الأولى سميت بالمجلس الشعبي الوطني والغرفة الثانية سميت بمجلس الأمة، كناية انه مجلس يعبر عن إرادة الأمة بأجيالها السابقة والحاضرة واللاحقة.

فالمركز القانوني الذي يكتسبه عضو البرلمان إذن هو مركز عام وطني بعيد عن أي تأثيرات طائفية أو عرقية أو أيديولوجية.

ج- العهدة البرلمانية عهدة شخصية:

فالناخبون عند اختيارهم مرشحا معينا لممارسة المهمة البرلمانية نيابة عنهم، فذلك يعود لمميزات وخصائص ذاتية في شخص هذا المتر شح ولبرنامج انتخابي معين رفعه هو أوالحزب الذي ينتمي إليه ووعدهم بتطبيقه، وبالتالي فتفويض أو إنابة شخص آخر لممارسة المهام والواجبات المنوطة به يكون من قبيل خيانة العهد بالناخبين الذين وضعوا ثقتهم فيه.

لهذا فالمشرع الجزائري أحاط نظام الإنابة والاستخلاف بشروط وقيود صارمة للتقليل من حالاتها.

---

(1) الوثائق البرلمانية، المرجع السابق، ص220.

د- العهدة البرلمانية قابلة للتجديد:

المؤسس الدستور ي لم يحدد عدد العهدات البرلمانية التي يمكن لعضو البرلمان ممارستها، وخول ذلك للمواطنين الذين لهم الحرية المطلقة في إعادة انتخاب من يشاءون للعضوية من جديد، أو لرئيس الجمهورية بالنسبة للثلث المعين في مجلس الأمة، ويكون ذلك بحسب درجة نجاحه في تحقيق البرنامج الذي تبناه والانجازات والأهداف التي وعد بها.

هـ- العهدة البرلمانية عهدة تشريعية رقابية:

فالوظائف والمهام الأساسية المنوطة بعضو البرلمان هي وظيفتي التشريع والرقابة.

الوظيفة التشريعية هي محور وجوهر العهدة البرلمانية، لأن العضو موكل بالدرجة الأولى لسن القوانين والتشريعات في المجالات المختلفة بما يكون في خدمة المواطنين ومصلحتهم.

أما وظيفة الرقابة فالغاية منها منع استبداد السلطة التنفيذية وتجاوزها لاختصاصاتها، والعمل على خلق توازن دائم يضمن استمرارية مؤسسات الدولة وتواجدها

المطلب الثاني: ظروف وإجراءات تمديد عهدة البرلمان

كما قلنا سابقا، المؤسس الدستور ي أقر استثناءا عن القاعدة العامة التي تنص على تجديد

البرلمان بعد انتهاء عهدته مباشرة، ونص على إمكانية تمديدها لفترة إضافية وفق شروط وإجراءات يجب إعمالها تضمنتها المادة 102 ف4-ف5 دستور 1996 «لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.

ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجمعتين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستور ي».

وعلى غموض فقرات المادة السابقة تبقى العديد من النقاط محل لبس وعدم وضوح،

يمكن أن يترتب عنه تخبط وتوتر يمس بالاستقرار الدستور ي والسياسي لمؤسسات الدولة في حالة تطبيق أحكامها على أرض الواقع.

إلا انه وبصفة عامة فان النص على إمكانية تمديد عهدة البرلمان في حالات خاصة يحسب لصالح المؤسس الدستور ي الذي تفطن لضرورة إعطاء شرعية دستورية لاستمرار المؤسسة التشريعية في وظيفتها رغم انتهائها زمنيا، كوسيلة فعالة تساهم في خلق تعاون وتكامل بين مختلف السلطات والهيئات للخروج من الأزمة التي تمر بها الدولة بأقل الأضرار، ومن ثم العودة إلى الأسلوب الديمقراطي الانتخابي لاختيار برلمان جديد يمثل الإرادة الحرة لأفراد الشعب.

الفرع الأول: المقصود بـ: «البرلمان» الذي تمدد عهدته

نشير هنا إلى نقطة أثارت جدلا كبيرا سببه الغموض الذي يكتنف المادة 102 ف4 دستور 1996، والذي يزداد إذا تم ربطها بغيرها من النصوص الدستورية.

هذا الأخير الذي تمحور حول «البرلمان» الذي يمكن تمديد مهمته، هل يقصد به غرفتيه معا، أم المجلس الشعبي الوطني فقط؟.

بمعنى آخر هل يتم تمديد عهدة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في حال انتهاء مدتها المقدرة بخمس (5) سنوات للأول وست (6) سنوات لنصف الثاني في ظل ظروف خطيرة، أم أن مجلس الأمة غير معني بذلك؟.

وقد انقسمت الآراء إلى اثنين أساسيين:

أ- استبعاد مجلس الأمة من إمكانية التمديد:

يرى هذا الرأي باستبعاد الغرفة الثانية من التمديد بحكم تميزها بالاستمرارية الدائمة الراجعة

لطبيعة انتخاب وتعيين أعضائها، فالأسلوب الدستور ي المعتمد في ذلك هوالتجديد النصفي كل ثلاث سنوات، وبالتالي لا يوجد تجديد كلي لها مرة واحدة وإنما هناك تتابع في

ذلك، والمجلس الشعبي الوطني هو الوحيد الذي تنتهي وظيفته بصفة تامة ويتم انتخاب خليفته بكل أعضائه[1].

كما أن المادة 102 دستور 1996 ربطت التمديد باستحالة إجراء انتخابات عادية لاختيار برلمان جديد، والمقصود بها – حسب هذا الرأي- هو الانتخابات المباشرة السرية، أي انتخاب المجلس الشعبي الوطني الذي يعتمد هذه الطريقة، أما مجلس الأمة فتجديده فيكون بانتخابات غير مباشرة أي غير عادية، بالإضافة إلى التعيين من طرف رئيس الجمهورية.

وربط هذا الرأي أيضا بين حق الحل الممنوح لرئيس الجمهورية وتمديد العهدة البرلمانية، فاقتصار الحل على المجلس الشعبي الوطني يفيد بإعمال إمكانية التمديد عليه فقط تجنبا لحله في الظروف الخطيرة، ما قد يؤثر على استقرار مؤسسات الدولة ويصعب الخروج من الوضع الذي تعاني منه، أما مجلس الأمة فمستبعد من الحل وضمنيا فان مهمته سوف تستمر أثناء الظروف الخطيرة دون تمديدها[2].

ب- التمديد يشمل كلا غرفتي البرلمان:

حسب هذا الرأي المقصود بـ: «البرلمان» في نص المادة 102 دستور 1996 هو مجلسي البرلمان على التساوي، فالاعتماد على التفسير الحرفي للمادة يوحي بذلك، كون المؤسس الدستور ي في كل النصوص التي يورد فيها مصطلح «البرلمان» فانه يخاطب بذلك الغرفتين معا، وإن أراد تخصيص واحدة منهما يذكرها صراحة دون الأخرى.

كما أن القول باستبعاد مجلس الأمة من التمديد قول غير مؤسس، لان ذلك يجعلنا نطرح سؤالا مهما هو: ما العمل إذا ما انتهت مهمة نصف أعضاء مجلس الأمة في ظل ظروف خطيرة لا يمكن فيها إجراء انتخابات عادية؟ هل يستمر مجلس الأمة في ممارسة وظيفته بنصف عدد الأعضاء المتبقين؟ وما اثر ذلك على طريقة التصويت والنصاب الضروري في ذلك؟.

فالحل إذن يكمن في تمديد مهمة الأعضاء الذين انتهت عهدتهم إلى غاية تجاوز الأزمة التي أخرت إجراء انتخابات عادية.

---

(1) نور الدين فكاير، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الاول، ص29.
(2) عبد الله بوقفة، اليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص241.

المؤسس الدستور ي كذلك وحرصا منه على تواجد المؤسسات السياسية في الدولة أثناء الظروف الخطيرة كحالة الحرب أو الطوارئ...الخ، فانه في كافة الإجراءات اللازمة لمواجهتها اشترط تواجد غرفتي البرلمان، وهذا ضمنيا يعني تمديد عهدة كليهما رغم انتهائها، بما يضمن استمراريتها والقيام بدورهما المهم أثناء هذه الأوضاع.

ورغم أن مجلس الأمة يعتمد أساسا على الانتخاب الغير المباشر في تجديد أعضائه إلا أن لذلك علاقة وطيدة بالانتخابات المحلية التي تجري متزامنة مع الانتخابات التشريعية كل خمس (5) سنوات، بما يجعل عدم إمكانية إجراء انتخابات عادية مباشرة لاختيار نواب المجلس الشعبي الوطني مانعا للانتخابات الغير مباشرة لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة، ما يعني ارتباط عهدة الغرفة الثانية بعهدة الغرفة الأولى وعلاقتهما الثنائية بالتمديد.

في الأخير فانه بموازنة حجج الرأي الأول والثاني فانه يتبين لنا أن الرأي الراجح هو القائل بأن التمديد يشمل غرفتي البرلمان معا، وعلى هدا الأساس نبني دراستنا.

الفرع الثاني: ظروف تمديد عهدة البرلمان

أحاط المؤسس الدستور ي عملية تمديد مهمة البرلمان بمجموعة قيود صارمة تهدف أساسا لتجنب سوء تقريرها من أي جهة متطرفة تريد القفز فوق الإرادة الشعبية والإبقاء على سلطة تشريعية منتهية الصلاحية خدمة لمصالحها وأهدافها الذاتية.

ومن أهم هذه القيود اشتراط توافر ظروف معينة وصفتها المادة 102 ف4 بالخطيرة جدا، بحيث لا يمكن معها بأي حال من الأحوال إجراء انتخابات عادية تعبر حقيقة عن إرادة المواطنين وطموحاتهم التي يسعون لتحقيقها من خلال البرلمان الذي انتخبوه سواء بطريقة مباشرة أوغير مباشرة.

أ- وجود ظروف خطيرة جدا:

حددت المادة 102 ف4 دستور 1996 طبيعة الظرف الذي يمكن معه تمديد عهدة البرلمان بنصها «لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا...» أي أن صفة الخطورة البالغة الممكن أن تتسم بها الأوضاع التي تعيشها الدولة وتزامنها مع انقضاء عهدة البرلمان، هي الدافع وراء اتخاذ هكذا إجراء يسمح باستكمال غرفتي البرلمان دورهما إلى غاية عودة الاستقرار.

والظرف الخطير هو «ذلك الوضع العام الذي يمتاز بحالة خاصة من الارتباك، لهذا يصبح غير ممكن إجراء انتخابات تشريعية أثناءه، ويتأتى على نقيض الحالة العادية التي أجاز الدستور إمكانية تفعيل وسيلة الحل وإجراء انتخابات تشريعية في ظلها»[1].

وقد اعتمد المؤسس الدستور ي عند وضعه لهذا الشرط على العمومية والفوقية دون التدقيق والتفصيل في طبيعة الظرف الخطير جدا، الأمر الذي يمكن اعتباره ايجابيا من جهة وسلبيا من جهة أخرى.

فاعتماد العمومية يسمح باحتواء النص الدستور ي لكل المستجدات والظروف والأزمات التي تهدد استقرار الدولة وتواجدها، ما يمكن من مواجهة أي حالة طارئة يحتمل وقوعها مزامنة مع انتهاء عهدة البرلمان، قد ينجم عنها دخول البلاد في فراغ مؤسساتي ودستور ي تحت مبرر عدم تنظيم نصوص الدستور لها.

كما أن تعدد وكثرة الحالات والأوضاع التي يمكن وصفها بالخطيرة والماسة باستقرار الدولة يجعل من غير الممكن سردها كلها في نص دستور ي، ويحتم إيجاد العوامل المشتركة بينها وتضمينها هذا الأخير حتى يشملها كلها، فالحرب والطوارئ والحصار والكوارث الطبيعية والانقلابات والأوبئة كلها يمكن وصفها بالظرف الخطير جدا، لكن من الصعب ذكرها حالة بحالة.

إلا انه من جانب آخر فاعتماد العمومية يفتح المجال بمصارعيه للاجتهادات وإعمال السلطة التقديرية في تصنيف ظرف معين انه خطير يحتم تمديد عهدة البرلمان أوانه عادي لا يستلزم ذلك، ما يسمح باستعمال هذا الإجراء -تمديد عهدة البرلمان- في غير موقعه وفي صورة من صور التعدي على حق الشعب في انتخاب برلمان جديد يمثله، خاصة إذا لم يتم تحديد فترة التمديد وإبقائها مفتوحة، تحت حجة استمرار الظرف الخطير جدا.

لذا كان الأحسن أن يستعمل المؤسس الدستور ي نوعا من العمومية المقيدة بنصه مثلا «لا يمكن تمديد عهدة البرلمان الا خلال الظروف الاستثنائية...».

خاصة انه بربط المادة 102 دستور 1996 بمواد أخرى يتجلى لنا نصه على ضرورة تواجد غرفتي البرلمان لأجل إعمال عديد الحالات الممكن وصفها بالظروف الاستثنائية، وبالتبعية تمديد عهدتها في حالة انتهائها، وأهمها : حالة الطوارئ، الحصار، الحرب...الخ.

(1) عبد الله بوقفة، اليات تنظيم السلطة في الجزائر، المرجع السابق، ص 240.

ب- عدم إمكانية إجراء انتخابات عادية:

ربطت المادة 102 ف4 وجود الظرف الخطير جدا بعدم إمكانية إجراء انتخابات عادية في ظله، وهذا شرط منطقي بما أن المبرر من تمديد العهدة هو عدم إمكانية إجراء انتخابات لاختيار برلمان جديد، كون الظرف الذي تعيشه الدولة صعب وحساس لا يسمح بذلك.

كما أن هناك ظروفا يمكن وصفها بالخطورة إلا أنها لا تمنع إجراء انتخابات، كحدوث زلزال في منطقة معينة مثلا، فهذا لا يمنع إجراء انتخابات في بقية أرجاء الوطن وتأجيلها في هذه المنطقة، وبالتالي في هذه الحالة لا تمدد العهدة البرلمانية لعدم تلازم الشرطين مع بعضهما البعض.

ولم تفهم بالتحديد الغاية من وراء وصف المؤسس الدستوري للانتخابات التي لا يمكن إجراؤها «بالعادية»، حيث جاء نص المادة 102 ف4 «...لا تسمح بإجراء انتخابات عادية» وكأنه يوجد نوع من الانتخابات توصف بالغير العادية حتى يقوم المؤسس بتمييزها، فكان الأجدر أن تأتي الفقرة السابقة كما يلي «لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات».

الفرع الثالث: إجراءات تقرير تمديد العهدة

حرصا على ضمان حسن تطبيق إجراء تمديد عهدة البرلمان، وتجنبا لتحوله إلى وسيلة للمساس باستقرار مؤسسات الدولة، اشترط المؤسس الدستوري إتباع مجموعة إجراءات لإعمالها، يكون الدور المحوري فيها منوطا بالبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

حيث نصت المادة 102 ف5 «ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار، بناءا على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري».

أ- اقتراح رئيس الجمهورية:

رغم أن تمديد العهدة البرلمانية قضية تمس بالدرجة الأولى غرفتي البرلمان، إلا انه تم استبعاد رئيسي الغرفتين وأعضائهما من صلاحية طلب ذلك، ومُنح هذا الحق لرئيس الجمهورية وحده الذي له السلطة الكاملة في تقدير مدى إمكانية إجراء الانتخابات في ظل ظروف يمكن وصفها بالخطيرة.

فالمؤسس الدستور ي وسعيا لتحقيق هذه الآلية الدستورية لأهدافها، فضل إبعاد حق اقتراح التمديد عن التيارات الحزبية والفكرية والفئوية التي يمكن أن تمتلك الأغلبية الظرفية في البرلمان، ما يدفعها لإعمال آلية تمديد العهدة خدمة لمصالحها وأهدافها، ومساسا بالمبادئ الديمقراطية المبنية على حرية الشعب في اختيار من يمثله، وفضل تخويلها رئيس الجمهورية البعيد نسبيا عن هذه التأثيرات، الأمر الذي يمكنه اقتراح التمديد بناءا على مبررات وأسباب جدية مقنعة، هادفا من ورائها الحفاظ على مصلحة الدولة وسيادتها.

ب- استشارة المجلس الدستور ي:

فالبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا وقبل اتخاذ أي قرار بشان تمديد العهدة من عدمه، ملزم باستشارة المجلس الدستور ي بشان ذلك والحصول على رأيه بخصوص مختلف جوانب القضية، سواء ما تعلق بتكييفه للوضع الذي تمر به الدولة وطبيعته أكان خطيرا جدا يستحيل معه إجراء انتخابات لاختيار برلمان جديد، أم انه على درجة من الخطورة والصعوبة لكنها لم تصل إلى استحالة إجرائها، كما يعطي رأيه حول انعكاسات تمديد مهمة البرلمان على الأوضاع واستقرارها وتأثيره الايجابي والسلبي عليها، بالإضافة إلى نقاط أخرى يقدم فيها استشارته وعلى أساسها يبني البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر قراره. ورغم أن رأي المجلس الدستور ي استشاري غير إلزامي، إلا أن له دور كبير في توضيح العديد من النقاط والجوانب الغامضة التي تخفى على غرفتي البرلمان، ما يساعدها على اتخاذ القرار الأنجع والأصلح للدولة ومؤسساتها وشعبها سواء أكان ذلك بتمديد العهدة إلى غاية تجاوز الأزمة، أو برفض ذلك وبالتالي إجراء انتخابات لاختيار نواب وأعضاء جدد، والمهم في كل هذا تجنب الدخول في أزمة وفراغ دستور ي يكون له العواقب الكارثية على كافة الأصعدة.

ج- انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا:

أوكل المؤسس الدستور ي اتخاذ القرار النهائي بشأن تمديد العهدة البرلمانية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدر المساواة مع اشتراط انعقادهما في هيئة مؤتمر.

واعتماد المساواة بين الغرفتين في ذلك يعود إلى الرغبة في تكريس التوازن الدستور ي الداخلي في توزيع الصلاحيات والاختصاصات وتدعيم التعاون والتكامل بينهما، كما أن

ارتباط إجراء تمديد العهدة البرلمانية وتأثيره على كلا المجلسين، حتم اشتراكهما معا في عملية اتخاذ القرار بشأن ذلك.

والبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لا يملك حق إقرار هذه الحالة إلا بناءا على إخطار رئيس الجمهورية -كما بينا سابقا- مع الأخذ بعين الاعتبار الاستشارة المقدمة من طرف المجلس الدستوري والمتضمنة ملاحظاته حول ضرورة تمديد العهدة من عدمه، وله السلطة التقديرية الكاملة بعد ذلك في تقرير استمرار مهمة غرفتي البرلمان إذا خلص إلى عدم إمكانية إجراء انتخابات نتيجة الظروف الخطيرة التي تمر بها البلاد، ووجد أن التمديد يخدم مصلحة الدولة ومؤسساتها ويهدف إلى الاستقرار والهدوء لا غير.

الفصل الثاني: انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا خلال الظروف الاستثنائية

يعتبر فقهاء القانون مبدأ المشروعية أكثر المبادئ نجاعة وفعالية في مواجهة جماح الدولة وتعطشها اللامتناهي للسلطة، وتقييدها في فرض إرادتها ومنطقها على الأفراد.

فهذا المبدأ الذي هو خلاصة نضال وصراع طويل امتد لقرون، بين رغبة الفرد في التمتع بحقوقه وحرياته الكاملة دون انتقاص ومحاولة الدولة توسيع سلطاتها وصلاحياتها، قد تبلور في صيغة ضرورة مطابقة كافة تصرفات وأعمال السلطات للقواعد القانونية السارية المفعول، وإلغائها في حال مخالفة هاته الأخيرة.

لكن حياة الدولة ومسيرتها ليست كلها استقرار وهدوء، بل قد يصادف أن تواجهها اضطرابات وأزمات خطيرة سواء كانت دولية كعدوان خارجي أو حرب مع دولة أوتحالف أجنبي أوكانت داخلية كالتوترات الطائفية أو الانقلابات أو الفوضى العارمة، أوأن يكون مصدرها الطبيعة كحدوث زلازل وفيضانات مدمرة أو إنتشار وباء قاتل، ما يحتم على الدولة عدم التقيد بالقوانين المطبقة والخروج عما يقره مبدأ المشروعية حفاظا على تواجدها واستمراريتها، وضمانا لمواجهة هذه الظروف وتجاوزها بأقل أضرار.

فالتمسك المطلق بمبدأ المشروعية وإلزام الدولة بعدم مخالفة القوانين في مثل هذه الأوضاع، يعني تقييد حريتها في التصرف واتخاذ الإجراءات اللازمة والفعالة لمواجهتها، ما قد يؤدي لاستفحال الأزمة وانهيار الدولة نفسها أوعلى الأقل تعريض سلامتها لمخاطر كبيرة[1].

هذا من جانب، لكن من جانب آخر فالقول بإمكانية التحلل الكامل للدولة من احترام وتنفيذ القوانين في هذه الظروف، وإعطائها حق القيام بأي تصرفات أو إجراءات مهما كانت طبيعتها ودرجة مساسها بحقوق وحريات الأفراد من شانه فتح مجالا واسع للاستبداد والدكتاتورية، وتحويلها إلى دولة اللاقانون[2].

وبين هذا وذاك، كان من اللازم إيجاد حل وسط يوازن نسبيا بين حق الدولة في استمرار تواجدها وحمايتها لمؤسساتها وهيئاتها، وبين أدنى حد من المشروعية التي تحفظ قدرا من الضمانات لممارسة الأفراد أكثر الحقوق والحريات ضرورة في حياتهم.

---

(1) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر 1982، ص10.

(2) وجدي ثابت غابريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر 1988، ص13.

فكانت نظرية الظروف الاستثنائية التي جاءت كحل لهذا الإشكال، يضفي مرونة وليونة على مبدأ المشروعية ويوسع مجاله ليشمل ما أطلق عليه الفقهاء «المشروعية الاستثنائية»، التي تعني إمكانية اتخاذ الدولة إجراءات خاصة استنادا إلى سلطات واختصاصات غير عادية من أجل مواجهة أوضاع صعبة وخطيرة تهدد تواجد الدولة واستقرارها، وإضفاء صفة الصحة عليها رغم مناقضتها لمبدأ المشروعية العادية.

فغاية وضع القوانين هي ضمان سير مصالح الدولة، فإذا عجزت عن تحقيق ذلك خاصة في الظروف الغير عادية وكان اللازم مخالفتها أوتجاوزها لصون وحفظ ذلك، فانه يصبح واجبا ولا يمكن التقيد أو التحجج بالمشروعية حينها.

فما الغاية من احترام القانون إذا كان تطبيقه يؤدي إلى زوال الدولة؟ وما فائدة بقائه دون أن تكون هناك مؤسسات أو هيئات تسير على أساسه؟ فسلامة الشعب والدولة فوق سلامة القانون كما قال الفقيه القانوني شيشرون.

ويعود فضل ظهور نظرية الظروف الاستثنائية إلى الفقهاء الألمان أواخر القرن 19، حيث كانت الدساتير الملكية تعترف للأمير بسلطة اتخاذ ما يراه من إجراءات وأوامر مستعجلة دون التقيد بالقوانين والتشريعات في حال ما واجه أوضاعا خطيرة لا يمكن تجاوزها باعتماد النصوص العادية[1]، ثم بعد ذلك تبعه الفقه الفرنسي الذي تبنى هذه الفكرة مع اختلاف في طبيعتها تم تجاوزه فيما بعد.

فالفقه الألماني يرى أن نظرية الظروف الاستثنائية ذات طبيعة قانونية، بمعنى أن الأعمال والإجراءات التي تقوم بها الدولة لمواجهة الأوضاع الغير العادية صحيحة سليمة ومشروعة تنتج أثارها دون حاجة العودة لأي سلطة أخرى، لان مصدرها هو حق الدولة في الحفاظ على كيانها وتواجدها[2]، فهي من أوجدت هذا القانون لتحقيق مصالحها، وبالتالي إذا كان ذلك يتطلب عدم تطبيقه فانه لا يتم ذلك، فالدولة لا تخضع للقانون إذا كان تحقيق صالحها في عدم الخضوع له.

أما الفقه الفرنسي فهو يرى أن هذه النظرية ذات طبيعة سياسية واقعية , وكل إجراء تقوم به الدولة هو إجراء فرضته الأوضاع الصعبة الخطيرة لا غير , ولا يمت بصلة لأي

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص263.
(2) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص19.

أساس قانوني، وهو غير مشروع مآله البطلان في حال لم تلجأ السلطة التنفيذية إلى التشريعية لاستصدار قانون يضفي شرعية عليه.

إلا أن هذه النظرة تغيرت فيما بعد وأصبح عديد الفقهاء الفرنسيين يسلمون بالطبيعة القانونية لنظرية الظروف الاستثنائية وبأنها تطبق استنادا للمشروعية الاستثنائية، ومن أهمهم الفقيه «دوجي».

واقعيا يعتبر القضاء الفرنسي السباق في الأخذ بهذه النظرية، إذ طبقها مجلس الدولة في كثير من أحكامه رغم عدم تنظيمها دستوريا، خاصة مع بداية الحرب العالمية الأولى تحت اسم «سلطات الحرب»، وكان أشهر أحكامه في هذا الشأن حكم «HEYRIES» الصادر في 28 جوان 1918، ثم وسعها فيما بعد لتشمل كافة الأوضاع الغير العادية التي قد تواجه الدولة[1].

بعد ذلك توالت دساتير الدول على تقنينها حتى أصبحت معترف بها في معظم أنظمة العالم، مع اختلاف كيفية تنظيمها وحجم السلطات والصلاحيات الاستثنائية خلالها والجهات صاحبة حق مباشرتها.

والمؤسس الدستوري الجزائري لم يخرج عن هذا النسق العام وتبنى نظرية الظروف الاستثنائية بمختلف تطبيقاتها منذ أول دستور للجمهورية سنة 1963، معتمدا أساسا على التجربة الفرنسية رغم فرق الأوضاع والخصوصيات.

فنظرية الظروف الاستثنائية رغم أنها إبداع فكري قانوني اوجد حلولا مهمة للدولة والسلطة التنفيذية بالتحديد تمكنها التغلب على الأخطار والتهديدات التي قد تعصف بمؤسساتها , إلا أن أثرها على الحقوق والحريات اثر بالغ يؤدي إلى فرض قيود وحواجز عديدة ضد تمتع الأفراد بها، خاصة إذا لم يتم تنظيمها وتحديد إجراءاتها وحدود صلاحيات السلطة التنفيذية عند تطبيقها.

فهاته الأخيرة عند ممارستها لاختصاصاتها في مثل هذه الظروف لا تتمتع بالسلطة المطلقة، بل هي ملزمة باحترام الحد الأدنى على الأقل من الحريات والحقوق الفردية والجماعية[2].

---

(1) فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر،2006، ص65.

(2) احمد سرحال، القانون الدستوري والانظمة السياسية، دار الحداثة، بيروت، ط 1 ،1980، ص151.

والمؤسس الدستور ي لم يهمل هذا الأمر وحرص على عدم إطلاق العنان للسلطة التنفيذية عند تطبيقها لظرف من الظروف الاستثنائية، ما قد يؤدي لاستبدادها وتعسفها بالشكل الذي ينتج عنه إهدار لجميع ضمانات الحقوق والحريات، ونص بالمقابل على ضوابط وقيود يجب الالتزام بها وعدم تجاوزها وإلا اعتبرت كافة الإجراءات والأعمال المتخذة غير مشروعة، يحكم عليها بالبطلان دون نفاذ آثارها.

حيث نص على ضرورة توفر مجموعة شروط شكلية وموضوعية للانتقال إلى مرحلة التسيير الغير العادي للدولة، الهدف منها ضمان تحقيق الغاية وراء تبني هذه نظرية وهي الحفاظ على الاستقرار والهدوء بأقل مساس بالحقوق والحريات.

وتعد الآلية الدستورية المستحدثة في دستور 28 نوفمبر 1996 بعد تبني نظام الثنائية البرلمانية، وهي «آلية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا» ضمانة ذات أهمية بالغة منشأة أساسا لحماية الأفراد من تعسف السلطة التنفيذية في مثل هذه الظروف، وتقييد سلطاتها في اتخاذ ما تشاء من إجراءات وقرارات.

فالبرلمان المنعقد بغرفتيه معا منح سلطات مختلفة في معظم مراحل الظروف الاستثنائية سواء إعلانها أو تمديدها أو إنهائها، تمكنه التعبير عن آرائه وقناعاته بشكل قوي يكون له أثر مصيري في بعض الحالات وبشكل ثانوي دون اثر يذكر في حالات أخرى، كما سنبينه.

المبحث الأول :حالتي الطوارئ والحصار

خلافا لمعظم الأنظمة الدستورية التي تبنت نظرية الظروف الاستثنائية بمختلف تطبيقاتها وخاصة النظام المرجعي في ذلك وهو النظام الدستور ي الفرنسي الذي نص على أربع حالات هي: حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب، ورتبها ترتيبا قائما أساسا على درجة الخطر المهدد للدولة، فبدأها بحالة الطوارئ الممكن اعتبارها اقل هذه الحالات شدة، وأنهاها بحالة الحرب التي تعد أخطرها، مع تحديد شروط وإجراءات تطبيق كل منها وتبيين الفروق بينها حتى لا يحدث أي لبس أوتداخل يؤدي إلى تقرير حالة في غير موضعها، أو التشديد في مواجهة وضع معين بفرض إجراءات صارمة رغم إمكانية تنظيمها بأقل من ذلك.

خلافا لهذا، فان تنظيم المؤسس الدستور ي الجزائري للحالات السابقة وخاصة الطوارئ والحصار ميزة لبس وغموض كبيرين وعدم وضوح للدوافع والأسباب التي تحتم

اللجوء إليهما أو للشروط والأهداف التي يجب التقيد بها في ذلك، وما زاد تنظيمهما تعقيدا هو النص عليهما ومنذ اعتمادهما في دستور 1976 بموجب مادة واحدة تم تضمينها كليهما، ما يوحي أن لهما نفس الشروط والإجراءات والأهداف والنتائج بالرغم من الاختلافات الكبيرة بينهما، الأمر الذي يصعب دراستهما في ظل نصوص الدستور ويحتم علينا اللجوء إلى تطبيقاتهما في الواقع السياسي الجزائري.

وبناء على ما سبق فإننا ارتأينا تخصيص مبحث مشترك لكل من حالتي الطوارئ والحصار نتيجة تشابه وتطابق أحكامهما في الدستور الجزائري لسنة 1996، والذي نصت المادة 91 منه على «يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستور ي، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا».

المطلب الأول: مفهوم حالتي الطوارئ والحصار

نحاول التطرق إلى مفهوم حالتي الطوارئ والحصار من خلال تحديد المقصود بهما، ثم توضيح ظروف نشأتهما وتطورهما، وأخيرا آثارهما على مختلف المستويات خاصة حقوق وحريات الأفراد، وهذا اعتمادا بالأساس على المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان 1412 الموافق لـ: 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، والمرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق لـ: 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.

الفرع الأول: حالة الطوارئ

يعتبر الفقهاء حالة الطوارئ خطوة الانتقال الأولى من المشروعية العادية التي تلزم فيها كافة الهيئات والسلطات -السلطة التنفيذية أساسا- باحترام القواعد القانونية السارية المفعول، والدخول في مرحلة المشروعية الاستثنائية التي تمنح فيها السلطة التنفيذية صلاحيات واختصاصات واسعة لإصدار قرارات والقيام بأعمال تعتبر غير قانونية في

الحالات العادية، إلا أنها ونظرا لغايتها وهي الحفاظ على مؤسسات الدولة واستمراريتها وحماية النظام العام، يقر لها بمشروعية مؤقتة إلى غاية تجاوز الظرف الخطير.

فحالة الطوارئ ونظرا لحساسية الوضع الممكن إعلانها فيه وخطورته الكبيرة، والنتائج المترتبة عن إقرارها والتي يصعب التكهن بايجابيتها أوسلبيتها على استقرار الدولة لان ذلك يعود أساسا لفطنة وحنكة السلطة التنفيذية عند ممارستها لصلاحياتها الاستثنائية، كل هذا جعل المؤسس الدستور ي ورجال الفقه ورجال القضاء يحيطونها بعناية كبيرة ويحرصون على تبيان مختلف جوانبها.

أ- تعريف حالة الطوارئ:

أمام عدم تضمن الدساتير لتعريف واضح يبين المقصود بحالة الطوارئ واكتفائها بتنظيم بعض جوانبها المتعلقة بالشروط والإجراءات، فإننا نلجأ للفقه الدستور ي الذي جاء بعديد التعاريف التي اشتركت أساسا في أهمية حالة الطوارئ كآلية مواجهة للأوضاع المستعصية التي قد تصادف الدولة، لكنها اختلفت في عديد التفاصيل والنقاط نظرا لاختلاف ظروف وطبيعة البيئة والدولة التي يعيش فيها كل فقيه، الأمر الذي صعب وجود تعريف جامع مانع يشمل كافة الأحكام المتعلقة بها ويشرحها شرحا دقيقا نافيا لكل جهالة.

كما أن حالة الطوارئ كانت محل اهتمام عديد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي حاولت

إيجاد تعريف يحدد المقصود بها ويبين أبعادها، نظرا للعلاقة المباشرة والتأثير الكبير لها على حقوق وحريات الأفراد والجماعات.

1- تعريف الفقه لحالة الطوارئ:

أورد الفقهاء الكثير من التعاريف لحالة الطوارئ نورد بعضها، مع ملاحظة عدم إمكانية تغليب أو ترجيح تام لتعريف على آخر لأنه كما قلنا سابقا كل منهم قدم شرحه لهذه الحالة على أساس ظروف وأوضاع البيئة التي يعيشها.

- تعريف الأستاذ إبراهيم الشربيني «حالة الطوارئ هي مجموعة تدابير استثنائية الغرض منها المحافظة على سلامة البلاد من احتمال وقوع اعتداء مسلح عليها، أوخطر قيام

الاضطرابات والثورات الداخلية فيها، بواسطة إنشاء نظام إداري يجري تطبيقه في البلاد كلها أو بعضها، ويكون قوامه بوجه خاص تركيز مباشرة السلطات لتحقيق استقرار الأمن بأوجز الوسائل وأقواها»[1].

– تعريف الدكتور عبد الله بوقفة «حالة الطوارئ هي حالة اقل درجة في الأحوال الاستثنائية من حيث مدى خطورتها، لهذا تحتل المكانة بين الأحوال العادية وحالة الحصار، وتفعل حالة الطوارئ عندما يكون هناك خطر يهدد النظام العام، ويتولد غالبا عن الأخطار الطبيعية، زلزال، نكبة عامة،فيضان»[2]

– تعريف الدكتور عبد الحميد الشواربي، الدكتور شريف جاد الله «لحالة الطوارئ مفهومان: مفهوم واقعي ومفهوم قانوني، ولا يجب الخلط بينهما، فأما المفهوم الواقعي فيتمثل في حادث أو حوادث تحل بالبلاد أو تحدق بها، ويتعذر مواجهة هذه الحادثة أو الحوادث بالقواعد القانونية التي يعمل بها لمواجهة الحوادث العادية، وأما المفهوم القانوني فيتمثل في وجود نظام قانوني يشمل مجموعة من القواعد القانونية، تضعها السلطة التشريعية في البلاد لمواجهة ما قد يطرأ من حوادث لا يمكن مواجهتها وفقا لقواعد القانون الموضوعة لمواجهة الحوادث العادية»[3].

– تعريف الأستاذ «Roland–Drago» حالة الطوارئ هي نظام استثنائي تمنح فيه السلطات المدنية امتيازات «سلطات استثنائية»، تسمح لها بتقليص ممارسة الحريات العامة التي لا يسمح بتقليصها في ظل القانون العام في الأحوال العادية، لذلك فهويقترب من «الأحكام العرفية» أو «حالة الحصار» غير أنهما يختلفان في مسألة جوهرية وهي انه في حالة «الأحكام العرفية» أو «حالة الحصار» فان السلطات العسكرية هي المقيدة للسلطات الاستثنائية، بينما في حالة الطوارئ فان السلطات المدنية هي الممارسة لهذه السلطات الاستثنائية»[4].

ومن التعاريف السابقة يمكننا القول أن «حالة الطوارئ هي نظام قانوني استثنائي يمنح السلطة التنفيذية اختصاصات وصلاحيات أوسع مما تملكه في الظروف العادية، بما

(1) ابراهيم الشربيني، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، 1964، ص ص37–38

(2) عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص344.

(3) عبد الحميد الشواربي،شريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري اعلان ومد حالة الطوارئ والاوامر العسكرية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر2000، ص ص93–64.

(4) شماخي عبد الفتاح، اثار حالة الطوارئ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق، بن عكنون، الجزائر،1996–1997، ص9.

يمكنها من مواجهة الظرف الطارئ والخطير الذي تعيشه، فهي نظام وسط بين الظروف العادية وحالة الحصار الأشد تأثيرا على الحقوق والحريات».

2- تعريف الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لحالة الطوارئ:

أولت الاتفاقيات والمعاهدات الدولية خاصة المتعلقة منها بحقوق وحريات الإنسان عناية كبيرة لحالة الطوارئ، محاولة شرح المقصود بها والشروط والإجراءات الواجب احترامها عند تطبيقها من اجل ضمان عدم حيادها عن هدفها، ما يمكن أن يؤدي إلى مساس خطير بالحقوق والحريات الفردية والجماعية.

ومن أهم التعاريف الواردة في هذا الشأن:

- المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في كانون الاول 1966 «في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن قيامها، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرف، أو اللون أو الجنس أو اللغة أوالدين أو الأصل الاجتماعي».

- المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان «اتفاقية روما» نوفمبر 1950 «في وقت الحرب أو الطوارئ العامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة، يجوز لأي طرف سام متعاقد أن يتخذ تدابير التزاماته الموضحة بالاتفاقية في أضيق حدود تحتمها مقتضيات الحال، بشرط أن لا تتعارض هذه التدابير مع التزاماته في إطار القانون الدولي».

عرفت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان حالة الطوارئ بأنها «أزمة أوموقف استثنائي خطير حال أووشيك الوقوع، يؤثر على مجموع شعب الدولة ومن شأنه أن يشكل تهديدا لحياة المجتمع كله»[1].

3- تعريف حالة الطوارئ في التشريع الجزائري:

اعتمد المؤسس الدستور ي الجزائري السياق العام الذي سلكته معظم الأنظمة

(1) محمد حسين دخيل، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص62.

المتبنية لنظرية الظروف الاستثنائية بمختلف تطبيقاتها، ولم يقم بشرح المعنى أو المقصود بحالة الطوارئ واكتفى بتحديد شروط وإجراءات إعلانها ودوافع ومبررات ذلك.

فدستور 1963 في المادة 59 منه نص على إمكانية اتخاذ رئيس الجمهورية لإجراءات استثنائية لمواجهة ظروف خطيرة تهدد مستقبل البلاد واستقرار مؤسساتها دون تمييز أو تخصيص حالة الطوارئ أو حتى ذكرها.

وقد أصاب المؤسس الدستور ي في ذلك، بحيث أعطى تنظيما واحدا كاملا يمكنه شمل أي وضع مستجد طارئ مهدد لتواجد الدولة أو مخل بالنظام العام، وتجنب الإكثار الذي ينتج عنه تداخل وخلط وتشابه يصعب معه تحديد الحالة الواجب تطبيقها بالضبط.

بعد ذلك توالت الدساتير في النص على حالة الطوارئ وتنظيمها سواء ما تعلق بدستور 22 نوفمبر 1976، أو دستور 23 فيفري 1989، أو دستور 28 نوفمبر 1996، وفي المواد 119، 86، 91 على الترتيب، لكن دون تعريف أوشرح لمعناها أو حتى تمييزها عن حالة الحصار المشابهة لها، ما أثار لبسا وغموضا كبيرين فتحا المجال لإعمال السلطة التقديرية والآراء الشخصية.

وعلى عكس الدساتير السابقة لدستور 28 نوفمبر 1996، يمكن أن نبرر عدم تضمن هذا الأخير لتعريف حالة الطوارئ أو حتى شرح معناها إلى نصه في المادة 92 على «يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي» بمعنى انه أحال كل النقاط والإشكالات المتعلقة بهما إلى قانون عضوي يصدر عن غرفتي البرلمان وفق نسب تصويت خاصة، مع خضوعه للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستور ي، الأمر الذي يمكن اعتباره ضمانة هامة للحقوق والحريات أثناء تطبيق الحالتين السابقتين، وتقييدا لصلاحيات السلطة التنفيذية إبان تقريرها.

فالمؤسس اعتمد لأول مرة التنظيم المسبق للظروف الاستثنائية –وهو الأسلوب المعتمد في الكثير من الدول مثل فرنسا ومصر– وذلك بالتحديد القبلي لكافة إجراءات وشروط حالتي الطوارئ والحصار، وتبيين حدود سلطة الإدارة في ذلك، منعا لتعسفها واعتدائها على الحقوق والحريات الأساسية المكفولة في مثل هذه الظروف.

لكن ولحد الآن لم يتم إصدار هذا القانون العضوي، ما يمكن اعتباره التفافا حول النصوص الدستورية وتعطيل واضح لأحكامها.

وعليه فهذا يحتم علينا اللجوء إلى النصوص التطبيقية العملية، وخاصة المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ومحاولة استخلاص تعريف لها بناء على ما تضمنه من أحكام[1].

فباستقراء المبررات التي ساقها المرسوم والتي اعتبرها الدوافع الأساسية لإعلان حالة الطوارئ، وبتحليل المواد 1،2،3،4 منه يمكننا تكوين نظرة نسبية عن حالة الطوارئ في النظام الجزائري، وتعريفها بأنها «النظام القانوني الاستثنائي المحدد المدة الذي يسمح للحكومة باتخاذ كافة الإجراءات التنظيمية اللازمة في كامل التراب الوطني أو جزء منه، لمواجهة التهديدات التي تستهدف استقرار مؤسسات الدولة، والمساس المتكرر بأمن المواطنين، والسلم المدني، والإخلال الخطير والمستمر بالنظام العام، بشرط أن تهدف لاستتباب النظام العام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية»[2]

من خلال التعريف السابق يمكن استخلاص العناصر المتعلقة بحالة الطوارئ وهي:

- حالة الطوارئ نظام قانوني استثنائي.

- يتم تقريرها لمدة زمنية محددة.

- تخول فيها السلطة المدنية ممثلة في الحكومة ووزير الداخلية على المستوى الوطني، والوالي على مستوى إقليم ولايته، اتخاذ إجراءات استثنائية وممارسة صلاحيات غير عادية لمواجهة الظروف الطارئة.

- تقرر حالة الطوارئ عند مواجهة تهديد يستهدف استقرار مؤسسات الدولة أوعند المساس بأمن المواطنين أو الإخلال بالنظام العام.

- نظام الطوارئ هو نظام بديل للقواعد القانونية العادية العاجزة عن مواجهة هذه الظروف.

---

(1) الرغم اعتبارنا هذا المرسوم غير دستور ي كونه صادر عن هيئة مستحدثة لم ينص عليها الدستور ، كما ان اعلان حالة الطوارئ جاء مخالفا للإجراءات المحددة فيه، خاصة ما تعلق بالهيئة التي لها حق تقريرها وهي رئيس الجمهورية،والذي كان منصبه شاغرا بسبب استقالته.

(2) نذكر أن إعلان حالة الطوارئ في الجزائر كان بعد الغاء الدور الثاني من الانتخابات التشريعية يوم 4 جانفي 1992، والتي فاز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالأغلبية في الدور الاول منها، وبعد هذا الالغاء شهدت الجزائر انزلاقات خطيرة على مختلف المستويات واضطرابات عامة ومظاهرات ضخمة أدت الى مساس خطير بالأمن والنظام العام وإصابة مختلف مصالح وهيأت الدولة بشلل تام، حتم اصدار المرسوم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ

يهدف تقرير حالة الطوارئ إلى استتباب النظام العام، وضمان امن الأشخاص والممتلكات، وضمان حسن سير المصالح العامة[1].

مع ملاحظة أن نصوص المرسوم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ جاءت مشابهة لنص المادة 86 دستور 23 فيفري 1989 في عموميتها واستعمالها لمصطلحات تتسم بالمرونة مثل «الإخلال بالنظام العام» الذي يصعب تحديد معناه بدقة.

ب- ظهور حالة الطوارئ:

يعود الفضل في ظهور نظرية الظروف الاستثنائية بصفة عامة إلى القضاء الفرنسي الذي اعتمد ما سمي بنظرية «سلطات الحرب»[2] منذ بداية الحرب العالمية الأولى، ومؤداها تمكين السلطة التنفيذية والقوات العسكرية ممارسة اختصاصات استثنائية لمواجهة الأوضاع الصعبة والخطيرة التي تواجهها، بعد ذلك وسع المجلس هذه النظرية لتشمل كل الأوضاع الاستثنائية.

بالنسبة لحالة الطوارئ، فظهورها الأول كان في فرنسا والسبب الرئيسي وراء ذلك الثورة التحريرية الجزائرية والمقاومة العنيفة والهزائم المذلة التي تكبدها المستعمر، الأمر الذي حتم على السلطات الفرنسية تدعيم القادة والهيئات في الجزائر بصلاحيات واختصاصات غير عادية تمكنهم كسر شوكة الثورة والتغلب على المجاهدين، ومنحهم حق اتخاذ ما يشاءون من قرارات وأعمال دون أي اعتبار لحقوق وحريات الأفراد، ولأجل ما سبق أصدرت عدة أوامر وقوانين تنظم حالة الطوارئ والصلاحيات والاختصاصات الاستثنائية المخولة للسلطات في الجزائر، أهمها:

الأمر المؤرخ في 3 أفريل 1955، المعدل بموجب الأمرين الصادرين في 7 أوت 1955 و15 جانفي 1960، مع العلم أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 ورغم نصه على كل من حالة الحصار والاستثناء والحرب، إلا انه لم ينظم حالة الطوارئ، وترك ذلك للأوامر والقوانين الخاصة كما سبق ذكرها.

ونظرا للانتصارات الكبيرة التي حققتها الثورة الجزائرية والتصدعات والخلافات

---

(1) عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 124.

(2) وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص33.

التي نشبت بين القادة الفرنسيين فانه تم تقرير الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية الجنرال «شارل دوجول» في 23 أفريل 1961، وهي تحتوي ضمنيا حالة الطوارئ.

فالضربات القوية التي تلقاها الاحتلال الفرنسي في الجزائر وبداية المحادثات بشان استقلالها، أدت إلى انشقاق وعصيان العديد من القادة العسكريين، واحتجاز بعض الشخصيات السياسية من بينها وزير الأشغال الفرنسي والمفوض العام للحكومة في الجزائر، وتعطيل معظم المرافق المدنية والعسكرية ما حتم إعلان تطبيق نص المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.[1]

أما في الجزائر فالتقنين الأول لحالة الطوارئ[2] كان في دستور 1976 بموجب المادة 119 منه، ثم المادة 86 دستور 1989، ثم المادة 91 دستور 1996، وعرفت الجزائر وضعا عمليا وحيدا طبقت فيه حالة الطوارئ وذلك في 9 فيفري 1992.

جـ- آثار حالة الطوارئ:

تتمحور معظم آثار حالة الطوارئ في فرض قيود على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم بالشكل العادي، وتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية واختصاصها، ونظرا لعدم تضمين النصوص الدستورية لأي اثر من آثارها فإننا سنعتمد على المرسوم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، والذي أوردها كالتالي:

- توسيع صلاحيات الحكومة في اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الأمن.

وقف نشاط كل شركة أو جهاز أو مؤسسة أو هيئة، أوغلقها عندما تعرض هذه النشاطات النظام العام أو المصالح العليا للبلاد للخطر.

- إنشاء مراكز امن خاصة بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية.

- تقييد حرية الأشخاص المهددين للنظام العام في مراكز امن خاصة.

- تحديد أومنع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.

---

(1) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص123.

(2) عرفت الجزائر أول تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية-حالة الاستثناء بالضبط- حين أعلن رئيس الجمهورية احمد بن بلة عن تطبيق المادة 59 دستور 1963 التي تنظم تولي رئيس الجمهورية للسلطات الاستثنائية في حالة الخطر المهدد لاستقرار مؤسسات الدولة والنظام العام، حيث تم تعليق العمل بالدستور بعد شهر من صدوره.

– تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.

– إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.

– منع الإقامة أووضع تحت الإقامة الجبرية لكل شخص راشد مهدد للنظام العام.

– السماح بالتفتيش ليلا نهارا.

– تسخير الأشخاص للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به.

– الإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية ومنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام العام.

– إمكانية تبليغ المحاكم العسكرية بالجرائم والجنح الجسمية المرتكبة ضد امن الدولة.

ومما سبق يتضح لنا مدى التأثير الكبير والمساس الخطير بالحقوق والحريات المترتب عن إقرار حالة الطوارئ، ما جعل المؤسس الدستور ي يحرص على تقييد إرادة السلطة التنفيذية في ذلك، بفرض مجموعة شروط شكلية وموضوعية يجب الالتزام بها وإلا عد قرار الإعلان غير دستور ي وباطل.

الفرع الثاني: حالة الحصار

تعتبر حالة الحصار ثاني اشد اخطر تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية على ارض الواقع، لكونها أكثر مساسا بحقوق وحريات الأفراد مقارنة بحالة الطوارئ وذلك نظرا للسلطات والصلاحيات الواسعة الممنوحة ليس للسلطات المدنية بل العسكرية، وما ينتج عن ذلك من خروج تام عن مبدأ المشروعية العادية وحكم القانون، خاصة عند غياب نصوص سابقة تحدد مجال وحدود هذه الاختصاصات الاستثنائية.

والمؤسس الجزائري وكعادته في نقل الشكل دون المضمون، اقتبس هذه الحالة من الدستور الفرنسي الذي يعتبر صاحب الأسبقية في ابتكارها، لكنه لم ينظمها تنظيما جيدا يميزها عن غيرها من الحالات المشابهة، كما فعل نظيره الفرنسي الذي خصص لها مادة مستقلة هي المادة 36 دستور [1]1958، واصدر العديد من الأوامر والقوانين المنظمة لها.

(1) تنص المادة 36 من الدستور الفرنسي4 اكتوبر1958 «تقرر حالة الحصار في مجلس الوزراء، لا يمكن تمديدها لأكثر من اثني عشر يوما الا بإذن من البرلمان».

بل إن المؤسس الجزائري ومنذ دستور 1976 حرص على تضمينها نفس المادة إلى جانب حالة الطوارئ ما يوحي بتطابقهما، كون شروطهما وإجراءاتهما وهدف إعلانهما واحد، حسب المواد 119، 86، 91 من دستور 1976، 1989، 1996 على التوالي.

حتى أن الكثير من الفقهاء الدستور يين استغربوا لهذا التكرار واقترحوا تعديل هذه المواد والإبقاء على حالة الطوارئ فقط، تجنبا للتداخل الممكن حدوثه بينهما، وأسوة بالعديد من الدساتير التي قامت بذلك ومنها المصري.

أ- تعريف حالة الحصار:

التشابه الكبير الموجود بين حالة الطوارئ والحصار يصعب محاولات تعريف هاته الأخيرة، ويجعلها تعتمد أساسا على نقاط الاختلاف بينهما، في محاولة لتخفيف التداخل والخلط الكبير الذي يظهر عند التطبيق والعائد أساسا إلى وحدة تنظيمهما الدستور ي.

1- تعريف الفقه لحالة الحصار:

تعتمد معظم تعاريف الفقهاء لحالة الحصار على التنظيم الفرنسي لها، كونها المنشأ الذي ظهرت وتطورت فيه أحكامها، والدساتير التي اعتمدتها فيما بعد إنما اقتبستها منها وفقا لنفس الشروط والإجراءات تقريبا، ومن أهم هذه التعاريف:

«حالة الحصار هي مجموعة إجراءات قانونية موجهة لحماية التراب الوطني في حالة خطر لاحق نتيجة لحرب خارجية أوتمرد عسكري، ويجب أن لا تكون متضاربة مع حالة الطوارئ التي يمكن أن تعلن في ظرف استثنائي نتيجة لحالة خطيرة على النظام العام»[1].

«حالة الحصار هي الحالة التي تسبق الحالة الاستثنائية، وتتميز عن حالة الطوارئ بكونها

ذات صلة بالأعمال التخريبية أو المسلحة، كحالة العصيان أو التمرد أو حالة الحرب، يخول فيها رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع»[2]

(1) شماخي عبد الفتاح، المرجع السابق، ص16.
(2) سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، اطروحة دكتوراه دولة في القانون، معهد العلوم القانونية والادارية، بن عكنون، الجزائر، الجزء الثاني، 1984، ص369.

- «حالة الحصار هي نظام قانوني يطبق في حالة الخطر المحدق وعدم جدوى إجراءات قانون الطوارئ»[1].

- «حالة الحصار هي نظام يتصل بالأعمال التخريبية أوالمسلحة كالعصيان والتمرد، وهي حالة اقل خطورة من الحالة الاستثنائية، حيث يمكن للرئيس التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وتفادي إن أمكن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحقوق وحريات المواطنين، خاصة انه يتم انتقال السلطة في حالة الحصار إلى السلطات العسكرية»[2]

وفي رأينا أن هذا التعريف الأخير الذي أورده الأستاذ عز الدين بغدادي هو التعريف الأشمل الذي يحدد معنى حالة الحصار تحديدا دقيقا نوعا ما، يميزها عن حالة الطوارئ.

2- تعريف حالة الحصار في التشريع الجزائري:

حالة الحصار شأنها شأن حالة الطوارئ، لم يورد لها المؤسس الدستور ي أي تعريف أوشرح يبين المقصود بها، خاصة انه ضمن كلتا الحالتين مادة واحدة، واكتفى بتحديد شروط إعلانهما وإجراءات ذلك دون أي تمييز أو تفريق.

كما أن القانون العضوي المنظم لحالة الحصار والذي نصت عليه المادة 92 دستور 1996 لم يتم إصداره، الأمر الذي يزيد هذه الحالة غموضا ولبسا.

ومحاولة لاستقراء وجهة نظر المشرع الجزائري حولها، نلجأ إلى التطبيقات العملية من خلال المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 21 ذي الحجة 1411 الموافق لـ 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.

ما يمكن ملاحظته من خلال هذا المرسوم هو التشابه الكبير في مفهوم حالة الحصار والطوارئ في النظام القانوني الجزائري، إذ أن الأسباب والمبررات التي أدت لإعلانهما، والأهداف المتوخاة من ذلك نفسها تقريبا في كليهما، إذا استثنينا أن كافة الصلاحيات المسندة للسلطة المدنية لمواجهة حالة الطوارئ تنتقل إلى السلطة العسكرية في حالة الحصار.

وحتى هذا الاختلاف الأخير أصبح بدون معنى بعد صدور القرار الوزاري المشترك

(1) أظين خالد عبد الرحمان، ضمانات حقوق الانسان في ظل قانون الطوارئ، دار الحامة، عمان، الاردن 2008، ص43.
(2) عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص125.

بين وزير الدفاع الوطني ووزير الداخلية المؤرخ في 10/ 02/ 1992 تطبيقا للمادتين (04) و(09) من المرسوم 92-44 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ، الذي عن طريقه فوض وزير الداخلية السلطة العسكرية مهمة قيادة عمليات استتباب الأمن والحفاظ على النظام العام سواء على المستوى المحلي أوعلى مستوى دوائر إقليمية محددة، بمعنى آخر فوضها صلاحية تسيير شؤون الدولة خلال فترة الطوارئ، الأمر الذي لم يبقي أي اختلاف بين حالتي الطوارئ والحصار عمليا ويجعلهما متطابقتان، ويجعل الرأي المنادي بضرورة إلغاء إحداهما والإبقاء على حالة واحدة فقط رأيا مقبولا.

كما أن المشرع الجزائري لم يولي أي أهمية للترتيب المعتمد في الأنظمة الدستورية المقارنة والفرنسي خصوصا أومن الفقهاء الدستوريين، والمتعلق بدرجة الخطورة وأولوية الإعلان.

إذ المتفق عليه أن حالة الحصار هي وضع اشد خطورة من حالة الطوارئ، خاصة أنها تتعلق بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان أو التمرد أو التهديدات الأجنبية، وان حالة الطوارئ تتعلق بأي إخلال بالنظام العام لا يصل إلى حد الأعمال المسلحة وبالكوارث الطبيعية كالزلزال والفيضانات، ما يجعل هذه الأخيرة تحتل مرتبة أولى في سلم الإعلان، ثم عند أي تطور سلبي للأوضاع يتم الانتقال إلى حالة الحصار.

لكن المشرع الجزائري قام بإعلان حالة الحصار أولا لمواجهة أوضاع هي أصلا تدخل ضمن حالة الطوارئ وكان ذلك بموجب المرسوم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991، ثم بعد ذلك أعلن حالة الطوارئ بموجب المرسوم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، ما يوحي بعدم ضبط مفاهيم وإجراءات وشروط كل منهما.

وبالعودة إلى مرسوم 91-196 المتعلق بتقرير حالة الحصار- الذي جاء وفقا للشروط المحددة في المادة 86 دستور 23 فيفري 1989 ما يجعله تقريرا دستوريا - فإننا يمكن أن نستخلص التعريف التالي: «حالة الحصار هي نظام قانوني استثنائي، محدد المدة، يخول السلطات العسكرية كافة الصلاحيات المسندة للسلطات المدنية في مجال النظام العام والشرطة، لاتخاذ الإجراءات القانونية والتنظيمية من اجل مواجهة ظروف استثنائية تشكل مساسا بالنظام العام، ويكون هدفها الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية، واستعادة النظام العام والسير العادي للمرافق العمومية».

إذن وكما بينا سابقا فانه وباستثناء تحويل كافة الصلاحيات والسلطات لمؤسسة الجيش في حالة الحصار، لا فرق بينها وبين حالة الطوارئ.

ب- ظهور حالة الحصار:

تعتبر حالة الحصار النظام السائد والأقدم وجودا مقارنة بحالة الطوارئ، إذ كان النظام المطبق خلال الحروب وتميزت أحكامه بالقسوة وباحتوائها إجراءات مخالفة للقواعد العادية.[1] وقد ارتبط أول ظهور لهذه الحالة بقيام الثورة الفرنسية عام 1789، وبصفة خاصة بعد صدور قانون الأحكام العرفية الفرنسي في 4 جويلية 1791، والذي نظم ثلاث حالات يمكن أن تعيشها البلاد وهي حالة السلم التي تكون فيها السلطة المدنية مستقلة تماما عن السلطة العسكرية، وحالة الحرب التي تتميز بتعاون بين السلطتين السابقتين، والحالة الثالثة هي حالة «الغزو»أو»الحصار العسكري» التي تنتقل فيها اختصاصات وصلاحيات السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية وتحل محلها تلقائيا، وقد زاد هذا المفهوم توسعا بعد التعديل الدستور ي الصادر سنة 1815 والذي بموجبه أضاف نابليون حالات وقوع الثورات أو التمرد المسلح الداخلي وحالات وقوع الاضطرابات الخطيرة المهددة لسلامة الدولة إلى مفهوم حالة الحصار العسكري[2].

بعد ذلك صدرت العديد من القوانين المنظمة لحالة الحصار أهمها القانون المؤرخ في 9 أوت 1849 والقانون المؤرخ في 3 أفريل 1878 المعدلين بالقانون المؤرخ في 27 أفريل 1916[3]، ثم صدر القانون المؤرخ في 9 أفريل 1949 والقانون المؤرخ في 3 أفريل 1978 [4].

ونص الدستور الفرنسي المؤرخ في 4 أكتوبر 1958 بموجب المادة 36 منه على حالة الحصار حيث «تقرر حالة الحصار في مجلس الوزراء، لا يمكن تمديدها أكثر من اثني عشر يوما إلا بإذن من البرلمان».

ج- آثار حالة الحصار:

نحاول استخلاص آثار حالة الحصار من خلال المرسوم الرئاسي 91- 196 المتعلق بإعلان حالة الحصار، كون المادة 91 من الدستور لم تبين أي اثر من آثارها سوى أنها تهدف إلى استتباب الأمن، ومن خلال المرسوم السابق نجدها تتمثل في:

(1) أظين خالد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص43.-
(2) عبد الرحمان الشواربي، شريف جاد الله، المرجع السابق، ص60.
(3) فوزي أوصديق، النظام الدستور ي الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص68.
(4) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص267.

- تفويض السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة.
- تخويل المحاكم العسكرية طوال حالة الحصار النظر في الجنايات والجرائم التي ترتكب ضد امن الدولة.
- اعتقال أي شخص راشد أو إخضاعه للإقامة الجبرية إذا ثبت أن نشاطه يمثل خطرا على النظام العام.
- السماح بالتفتيش الليلي والنهاري في أي مكان.
- منع إصدار المنشورات أو الاجتماعات أو النداءات العمومية التي تثير الفوضى.
- تضييق أومنع مرور الأشخاص أوتجمعهم في الطرق والأماكن العمومية.
- – إنشاء مناطق ذات إقامة مقننة لغير المقيمين.
- منع إقامة أي شخص راشد يتبين انه يشكل خطرا على النظام العام.
- منع الإضرابات التي تعرقل استعادة النظام العام.
- الأمر عن طريق التسخير أي مرفق عام أومؤسسة خاصة أوعامة بأداء خدمتها.
- الأمر عن طريق التسخير المستخدمين للقيام بنشاطاتهم المهنية المعتادة.
- إمكانية تنظيم مرور المواد الغذائية أوبعض المعدات المعينة وتوزيعها.

وهذه الآثار والإجراءات السابقة كلها مخولة للسلطات العسكرية كما أنها نفسها المتخذة في حالة الطوارئ حسب المرسوم 92–44 المقرر لها.

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير حالتي الطوارئ والحصار

حرصا من المؤسس الدستور ي على عدم استغلال الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية –ممثلة في شخص رئيس الجمهورية– خلال الظروف الاستثنائية وبالتحديد حالتي الطوارئ والحصار لغير الغرض المحدد لها والمتمثل في استرجاع الأمن والنظام العام، وتجنبا للتعسف أو التسرع في تقريرها، الأمر الذي يؤدي إلى تطبيقها في غير موضعها، فقد اقر مجموعة شروط موضوعية وشكلية يجب التقيد بها لإعلانها وإلا كانت غير دستورية.

وقد تم النص على هاته الأخيرة بموجب المادة 91 دستور 1996 التي حددت نفس الشروط لحالة الطوارئ والحصار حيث جاءت «يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة

رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستور ي، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا».

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

تضمنت المادة 91 دستور 1996 الشروط التالية: الضرورة الملحة،المدة، أن تهدف الإجراءات المتخذة لاستتباب الوضع.

أ- الضرورة الملحة:

يعد هذا الشرط أساسا لنظرية الظروف الاستثنائية بكل تطبيقاتها، ويعني أن رئيس الجمهورية لا يمكنه تقرير حالتي الطوارئ والحصار إلا إذا فرضت ذلك الأوضاع الخطيرة التي تعيشها البلاد والتي لا يمكن مواجهتها بالإجراءات العادية، بمعنى آخر أن يستنفذ كل الخيارات المتاحة في ظل الظروف العادية ولا يبقى له إلا منفذ أخير هو اللجوء لإحدى الحالتين.

ويعرف الفقه الضرورة بأنها «تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال، التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، ما يدفع السلطة القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمات، وفي جميع الأحوال يتعين أن تكون هذه الوسائل لازمة حتما لمواجهة الخطر»[1].

كما تعرف أنها «تلك الظروف العاجلة غير المتوقعة التي تجعل من اللازم تركيز سلطة اتخاذ القرار في يد شخص واحد وجهاز واحد يناط به ذلك حماية للدولة»[2].

وقد أضاف المؤسس الدستور ي إلى شرط «الضرورة» أن تكون «ملحة»أي أن الوضع على درجة كبيرة من الخطورة لا يحتمل أي تأخير في تقرير الإجراءات اللازمة لمواجهته وإلا

(1) وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص23.
(2) وجدي ثابت غابريال، المرجع نفسه، ص.27.

خرج عن السيطرة وكانت له نتائج وخيمة على استقرار الدولة ومؤسساتها وعلى الأمن والنظام العامين.

ويعتبر شرط «الضرورة الملحة»ضمانة هامة لحماية حقوق وحريات الأفراد[1]، كونه المرجعية الأساسية في تقرير مدى الحاجة لفرض إحدى الحالتين، وبدونها يعتبر أي تطبيق لها خارج إطاره الدستور ي ويشكل شكلا من أشكال التعسف في استعمال السلطة.

لكن ما يؤخذ على هذا الشرط هو مرونته ومطاطيته وعدم دقته بالشكل الذي يبعد إمكانية أي استغلال له في غير محله، فرئيس الجمهورية بهذا الأسلوب منحت له السلطة التقديرية الكاملة في تصنيف الأوضاع التي تعيشها البلاد على أنها استثنائية خطيرة تستوجب إقرار حالة الطوارئ أو الحصار، أم أنها غير ذلك يمكن مواجهتها بالإجراءات العادية، ما يفتح الباب واسعا لأعمال السلطة الشخصية التي يمكن أن تتحول إلى ديكتاتورية تلحق ضررا بالبلاد أكثر مما يلحقه هذا الظرف الاستثنائي، خاصة انه حتى الاستشارات التي يقوم بإجرائها غير ملزمة والقرار النهائي يعود له.

ما يجعل من الضروري إعطاء وصف أكثر وضوحا للأوضاع الصعبة الخطيرة التي تستوجب إعلان إحدى الحالتين السابقتين.

كما انه ومن خلال المادة 91 دستور 1996 تبين أن المؤسس الدستور ي قد وضع نفس الشرط لإعمال كل من حالتي الطوارئ والحصار وهو شرط «الضرورة الملحة» ما يسبب خلطا وتداخلا كبيرا بينهما، ويصعب اختيار الحالة التي يستوجب تطبيقها لمواجهة وضع معين ويفتح المجال للتأويل والاجتهادات التي يمكن أن لا تكون في محلها، وهذا ما كان واقعيا عند إقرارهما بموجب المرسومين 91/ 196 و92/ 44 والذي كان لنفس الأوضاع والظروف.

هذا فمن اللازم تعديل المادة 91 دستور 1996 وتحديد شروط كل حالة بشكل دقيق وواضح يميزها عن الحالات الأخرى.

ب- تحديد المدة:

يعتبر شرط «تحديد المدة»من أهم ضمانات الحقوق والحريات خلال تطبيق حالتي

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص280.

الطوارئ والحصار، فاذا كان لرئيس الجمهورية السلطة الكاملة في تقريرهما، فانه مقيد بشرط تحديد المدة التي بمجرد انتهائها يتم رفعها والعودة إلى سريان القوانين والإجراءات العادية.

وللرئيس السلطة التقديرية في تحديد المدة التي يسري فيها النظام الاستثنائي، والتي يفترض انها كافية لتجاوز الوضع الخطير الذي تعيشه البلاد، وفي حالة عدم كفايتها وانتهائها مع استمرار الظرف الغير عادي يمكنه تمديدها بشرط موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

لكن ما يؤخذ على هذا الشرط هو عدم تحديده المدة القصوى التي يتم فيها التقرير، أسوة بالمؤسس الفرنسي الذي منح السلطة التنفيذية إمكانية ذلك لمدة لا تتجاوز 12 يوما يتطلب تمديدها موافقة السلطة التشريعية.

فهذا الفراغ يمكن أن يستغل من رئيس الجمهورية للالتفاف على نصوص الدستور وتجنب رقابة البرلمان بإقرار الظروف الاستثنائية لمدة طويلة -عدة سنوات مثلا- تعيش فيها الدولة في ظل قوانين غير عادية، يتمتع فيها الرئيس بصلاحيات واختصاصات شبه مطلقة تحول النظام من دستور ي ديمقراطي إلى دكتاتوري.

واقعيا، تم إقرار حالة الحصار بموجب المرسوم 91/ 196 لمدة 4 أشهر، حيث تنص المادة الأولى منه «تقرر حالة الحصار ابتداء من 5 جوان سنة 1991، على الساعة صفر لمدة أربعة أشهر، عبر كامل التراب الوطني، غير انه يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع» وقد تم ذلك قبل انتهاء مدة الأربع (4) أشهر بتاريخ 29 سبتمبر 1991.

كما تم إقرار حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 92/ 44 لمدة اثني عشر شهرا حيث نصت المادة الأولى منه «تعلن حالة الطوارئ مدة اثني عشر شهرا على امتداد التراب الوطني ابتداء من 5 شعبان عام 1412 الموافق لـ 9 فيفري سنة 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد».

وتجدر الإشارة انه بعد انتهاء فترة 12 شهرا المحددة لها، تم تمديدها بطريقة غير دستورية في ظل غياب البرلمان، وشغور منصب رئيس الجمهورية وبدون تحديد للمدة التي سوف تطبق فيها من جديد، وذلك بموجب المرسوم التشريعي المؤرخ في 6 يناير 1993 الذي أصدره السيد «علي كافي» رئيس المجلس الأعلى للدولة ونص في مادته الأولى «تمدد

حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1992 المذكور أعلاه».

ج- أن تهدف الإجراءات المتخذة لاستتباب الوضع:

فالهدف الوحيد من وراء إقرار حالة الطوارئ أو الحصار هو تحقيق المصلحة العامة من خلال استتباب الوضع، وقد حددت المادة 2 من المرسوم 92/ 44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ والمادة 2 من المرسوم 91/ 196 المتضمن تقرير حالة الحصار الغاية المتوخاة من وراء تطبيقهما، وهي الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام العام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات بالإضافة إلى تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

والمادة 91 دستور 1996 نصت ضمنيا على عدم امكانية إقرار إحدى الحالتين السالفتي الذكر لتحقيق أغراض شخصية ذاتية، أو مصالح جماعات طائفية، أو فكرية، بل الغاية منها عامة أساسها تجاوز الظروف الصعبة الخطيرة التي تمر بها البلاد بأقل ضرر ممكن.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية

تتمثل الشروط الشكلية المحددة في المادة 91 دستور 1996، في استشارات يقوم بها رئيس الجمهورية قبل إقرار حالة الطوارئ أو الحصار، لهيئات دستورية تساعده على اختيار القرار الصائب بما لها من دراية بأوضاع البلاد وأحوالها.

ويعتبر هذا النص الدستور ي اتجاها صائبا يجنب رئيس الجمهورية تشتيت الأفكار والتردد فيما يخص الجهات التي يقوم باستشارتها، ما قد يؤخر اتخاذ الإجراءات اللازمة في وضع خطير لا تقبل مواجهته ذلك.

لكن ما يؤخذ على نص المادة السابقة أنها لم تحدد جزاءا لمخالفة رئيس الجمهورية الاستشارات المحددة ضمنها أوتجاهل إحداها، فهل يعتبر هنا قرار الإعلان قرارا صحيحا منتجا لآثاره، أم انه باطل غير نافذ؟.

أ- اجتماع المجلس الأعلى للأمن:

يعتبر المجلس الأعلى للأمن أهم الهيئات الدستورية التي ألزم رئيس الجمهورية

باستشارتها ومعرفة موقفها حيال الأوضاع التي تعيشها البلاد ودرجة خطورتها وتأثيرها على الأمن والنظام العامين وعلى استقرار المؤسسات واستمراريتها، وذلك قبل تقرير أي من حالتي الطوارئ والحصار.

والمجلس الأعلى للأمن حسب المادة 173 من دستور 1996 هو هيئة استشارية يرأسها رئيس الجمهورية تعنى بتقديم الآراء في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، وقد تم إصدار المرسوم الرئاسي الذي يحدد كيفيات تنظيمه بتاريخ 24/ 10/ 1989 والحامل لرقم 89/ 196.

وان كانت الاستشارات التي يقدمها هذا الأخير لرئيس الجمهورية حول طبيعة الظروف التي تمر بها البلاد ومدى خطورتها وبالتبعية ضرورة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار هي استشارات غير إلزامية، فإنها عمليا ذات أهمية بالغة بالنسبة له[1] كونها صادرة عن هيئة مكونة من: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، الوزير الأول[2]، وزير الدفاع، وزير الشؤون الخارجية، وزير الداخلية،وزير المالية، رئيس أركان الجيش، وهي كلها جهات ذات خبرة ودراية كبيرة بأوضاع الدولة ما يمكنها اقتراح اتخاذ القرار الصائب الذي يكون في مصلحة الكل.

والمؤسس الدستور ي عند نصه على وجوب استشارة المجلس الأعلى للأمن استعمل مصطلحا مراوغا نوعا ما هو «اجتماع»ولم يستعمل «استشارة»حيث جاءت المادة 91 دستور 1996 «يقر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن...» ما يدعونا للتساؤل عن سبب ذلك، بما أن دوره هو استشاري محض مثل الهيئات الأخرى التي وضحت الغاية من استدعائها بمصطلح «استشارة».

ب- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

فالدور الكبير الذي تلعبه غرفتي البرلمان في مجال حماية حقوق وحريات الأفراد والدفاع عنها سواء عن طريق التشريعات المختلفة التي تساهم في توسيع مجالها وزيادة تكريسها في ارض الواقع، أوعن طريق الرقابة المفروضة على السلطة التنفيذية في نفس

(1) سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، ص 271.

(2) المادة الاولى من المرسوم 89/ 196 المنظم للمجلس الاعلى للأمن لم تتضمن في تشكيلته رئيس مجلس الامة ولا الوزير الاول كون هذا المرسوم صدر قبل اعتماد الثنائية البرلمانية في دستور 28 نوفمبر 1996 واستحداث منصب الوزير الاول في التعديل الدستور ي 16 نوفمبر 2008 وبالتالي فإضافتهما هي مجرد اجتهاد يتماشى مع المنطق الذي يقول انه في حالة استدعائه سوف يتم تعديل هذا المرسوم ليشملهما.

المجال، يحتم على رئيس الجمهورية محاولة جس نبض أعضائها ومعرفة رأيهم حول فكرة تقرير حالة الطوارئ أو الحصار وبالتالي الحصول وبأسلوب غير مباشر على موقف أفراد الشعب.

ونظرا لطبيعة الوضع الخطير المهدد للدولة ومؤسساتها، فانه سيكون صعبا على رئيس الجمهورية طلب انعقاد غرفتي البرلمان لفتح نقاش حول تقرير حالتي الطوارئ أوالحصار، لما يحتاج ذلك من وقت وزمن معتبر في موقف لا يحتمل أي تأجيل، الأمر الذي يجعله يكتفي باستشارة رئيسيهما الذين بالضرورة سينقلان له موقف الأغلبية في كلا المجلسين ورأيها حول الظروف التي تعيشها البلاد والأساليب الأنجع لمواجهتها، وحدود السلطات المخولة له في ذلك.

فالتعددية الحزبية التي تعرفها الجزائر منذ دستور 1989 ليس مستبعدا أن تتمخض عن أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية وسياساته، ما يجعل هذا الأخير يضع في حساباته إمكانية معارضة هذه الأغلبية لإعلان الطوارئ أو الحصار وما يكون لذلك من تأثير على سمعته وشعبيته ويقيده في حال طلب التمديد عند انتهائها.

أما في حالة العكس أي وقوف غرفتي البرلمان إلى جانب الرئيس فذلك سوف يمنحه ثقة أكثر ويعزز مكانته السياسية على المستوى الداخلي والخارجي.

فالاستشارة إذن رغم عدم الزاميتها فإنها وسيلة ضغط كبير على رئيس الجمهورية قد تلعب الدور الأساسي في تقرير الإعلان من عدمه.

كذلك فالموقع الدستور ي الحساس لرئيس مجلس الأمة في النظام الجزائري، بصفته الرجل الثاني في الدولة الذي خولته المادة 88 دستور 1996 [1] اختصاص خلافة رئيس الجمهورية في حالة حدوث مانع له، يجعل اطلاعه على كافة المستجدات والأوضاع والإجراءات المزمع اتخاذها واخذ رأيه حولها أمر مهم لأنه الشخصية التي تسير البلاد خلال الظروف العادية أوغير العادية في أي لحظة يعجز فيها رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه.

(1) للمزيد إرجع الفصل الأول، المبحث الثاني المتعلق بشغور منصب رئيس الجمهورية، ص48.

ج- استشارة الوزير الأول:

تعود أهمية الاستشارة التي يقدمها الوزير الأول فيما يخص ضرورة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار إلى المعرفة والدراية الواسعة له بالأوضاع والظروف الأمنية والسياسية والطبيعية والاقتصادية... الخ في كل أنحاء الدولة، بحكم العلاقة المباشرة له بمختلف الهيئات والوزارات التي تقدم له تقارير دورية عن ذلك.

كما أن المركز الدستوري له خاصة بعد التعديل الدستوري 16 أفريل 2008 والذي جعله المنفذ المجسد لبرنامج رئيس الجمهورية[1]، يزيد من وزن وثقل رأيه حول القرارات والإجراءات المزمع إصدارها تطبيقا لإحدى الحالتين، فهو المكلف بتنسيق الجهود بين مختلف القطاعات لتنفيذها على ارض الواقع.

د- استشارة رئيس المجلس الدستوري:

أعطى النظام الدستوري الجزائري مكانة هامة للمجلس الدستوري يستطيع بها ممارسة رقابة فعالة على مختلف المستويات تساهم في ضمان حماية حقوق وحريات الأفراد.

والمساس الخطير بهذه الأخيرة والذي ينجم عن تقرير رئيس الجمهورية إحدى حالتي الطوارئ والحصار جعلت من طلبه استشارة رئيس المجلس الدستوري حول الظروف والأوضاع التي تعيشها البلاد، وتقدير درجة خطورتها وتهديدها للاستقرار أمرا ضروريا، خاصة انه لن يعبر عن موقفه الخاص بل سيعبر عن موقف أعضاء المجلس الذين يتمتعون بخبرة وحكمة واسعة في مختلف المجالات.

كما أن حصول رئيس الجمهورية على تأييد المجلس الدستوري لتقرير فرض إحدى الحالتين هوبمثابة إضفاء شرعية دستورية على القرارات والإجراءات المتخذة تنفيذا لذلك، ما يجعله في منأى عن الانتقادات والاتهامات التي قد توجه له وتحمله مسؤولية أي سوء تقدير للإعلان.

ولاستشارة رئيس المجلس الدستوري بعد آخر ذوطبيعة إعلامية نظرا للمكانة

(1) تضمنت المادة 79 من دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل في 16 نوفمبر 2008 في فقرتها الثانية «ينفذ الوزير الاول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من اجل ذلك عمل الحكومة».

الدستورية الهامة له بصفته الرجل الثالث في الدولة، الذي يباشر رئاستها في حال عجز كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس الجمهورية عن أداء وظائفهما.

فهذا الأخير يقوم باطلاعه على الظروف والأوضاع التي حتمت الاعلان ويشرح له الإجراءات والقرارات المُقبل اتخاذها حتى يكون محيطا بكافة أبعاد الأزمة، ما يمنحه القدرة على تسيير الدولة خلالها في حالة شغور منصب الرئاسة بسبب حدوث مانع أوعجز للرجل الأول والثاني في الدولة.

وفي الأخير بعد قيام رئيس الجمهورية بكافة هذه الاستشارات وحصوله على مختلف الآراء حول الظروف التي تمر بها الدولة ودرجة خطورتها ومساسها بأمن واستقرار المؤسسات واستمراريتها، فان له السلطة التقديرية الكاملة في إعلان حالة الطوارئ والحصار من عدمه.

المطلب الثالث: دور البرلمان المنعقد بغرفتيه معا في حالتي الطوارئ والحصار

نظرا للمساس الخطير بحقوق وحريات الأفراد الذي ينجم عن إقرار حالة الطوارئ أو الحصار، فقد حرص المؤسس الدستور ي- نسبيا- على تقييد السلطات والصلاحيات الاستثنائية التي تتمتع بها المؤسسة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية عن طريق خلق نوع من التوازن بينها وبين السلطة التشريعية، يراعى فيه من جهة ضرورة مواجهة الخطر الداهم والجسيم المهدد لمؤسسات الدولة والأمن والنظام العام وما يحتاجه ذلك من تقوية لسلطة ونفوذ الإدارة، ومن جهة أخرى ضمان عدم حياد هذا التقرير عن الهدف المرصود له وتحوله إلى وسيلة للدكتاتورية والحكم الشخصي.

وتعتبر آلية البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا من أهم الضمانات المنصوص عليها دستور يا لحماية حقوق وحريات الأفراد، ومنع تعسف السلطة التنفيذية في مرحلة يعد فيها الخروج عن مبدأ المشروعية وحكم القانون هوالأصل.

وقد تباين الدور المنوط بهذا الأخير بين إقصاء تام من المشاركة في عملية اتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، ومنحه السلطة الكاملة في الموافقة على تمديدها.

الفرع الأول: إقصاء البرلمان المنعقد بغرفتيه معا من حق التقرير

فحساسية الوضع الذي يمكن أن تعيشه البلاد وخطورته البالغة على مختلف والمستويات،

وإخلاله بالأمن والنظام العام الذي قد يزلزل مؤسسات الدولة ويمسها حتى في تواجدها أدى إلى تغليب معيار السرعة والحزم في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهته وإقرار حالة الطوارئ أو الحصار إن استلزم ذلك، على معيار الحكمة والدقة في اختيار القرار الصائب، فالدولة في مثل هذه الأحوال لا تقبل أي تأخير في التصرف والقيام بما يلزم لأجل تقليل الأضرار إلى أقل حد ممكن.

وهذا حتم تركيز سلطة اتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار في يد جهة واحدة يمكنها تحمل مسؤولية ذلك نظرا لمميزات وخصائص تتمتع بها، والسلطة التنفيذية في الجزائر ممثلة في شخص رئيس الجمهورية أنيط بها هذا الدور الحساس.

فالدراية الواسعة لرئيس الجمهورية بالأوضاع والظروف المختلفة التي تمر بها البلاد أو منطقة منها ودرجة خطورتها وتأثيرها على حياة الناس ومصالحهم، والتي يحصل عليها عن طريق مختلف القطاعات والوزارات المرتبطة مباشرة بأفراد الشعب وشؤونهم، بالإضافة إلى ترسانة الخبراء التابعة له والتي تمكنه التقدير الجيد لحجم الخطر ومدته والخسائر الناجمة عنه، كل هذا يساعده على سرعة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهته في أقصر مدة ممكنة[1].

كما أن الديمومة والاستمرارية التي يتمتع بها هذا الأخير، والتي تسمح له بالتواجد المتصل في منصبه والاطلاع على مختلف المستجدات وقت حدوثها يجعله على أهبة الاستعداد لاتخاذ القرارات دون أي تأخير، عكس غرفتي البرلمان -منعقدتين معا في هيئة مؤتمر أو ممارس تين لمهامهما بشكل مستقل- اللتين يتطلب اجتماعهما زمنا طويلا خاصة ان نشاطهما يكون في دورات تفصل بينها مدة معتبرة، ما يؤخر اتخاذ المواقف اللازمة في حال حدوث أي طارئ بين دورتين تشريعيتين.

كذلك العدد الكبير للأعضاء في البرلمان واختلاف الأفكار والاتجاهات والقناعات بينهم، يجعل من فتح نقاش حول تقرير حالة الطوارئ أوالحصار على مستوى البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا يأخذ وقتا معتبرا قد يؤدي إلى استفحال الأزمة وزيادة خطرها

(1) lamarque, la théorie de la nécessité et l'aticle 16 de la constitution francaise ,R.D.P.1961,610.

بشكل يصعب تداركه، ما يجعل منح رئيس الجمهورية منفردا حق التقرير أمرا يجنب إهدار الوقت الذي لا يقدر بالثمن في مثل هذه الأوضاع.

الفرع الثاني: اشتراط موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا للتمديد

نصت المادة 91 ف2 دستور 1996 «ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا».

فالمؤسس الدستور ي وان كان قد أقصى البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر من سلطة إقرار أوحتى المشاركة في إعلان حالة الطوارئ أو الحصار نتيجة المبررات التي ذكرناها آنفا، فانه فضل منحه الصلاحية الكاملة للموافقة على تمديد العمل بها في حال انتهت مدتها المحددة دون تجاوز الظرف الخطير الذي تعيشه البلاد، أورفض ذلك وبالتالي رفعها إذا وجد أن لا مبرر لاستمرارها، كون الوضع يمكن مواجهته بالقوانين والإجراءات العادية.

فإذا كان معيار السرعة والحزم في اتخاذ القرار هو المعتمد في مرحلة الإعلان، فان المطلوب عند دراسة تمديد الظرف الاستثنائي هو التدقيق في نجاعة وفائدة الإجراءات المتخذة ومدى قدرتها على استتباب الأمن والنظام العام وإعادة استقرار مؤسسات الدولة وهيئاتها، وكذلك تأثيرها على حقوق وحريات الأفراد.

ففتح نقاش عام يشارك فيه كل أعضاء الغرفتين من مختلف الاتجاهات سواء المساندة لسياسة رئيس الجمهورية أوالمعارضة لها، يسمح بتوضيح مختلف جوانب قرار تطبيق حالة الطوارئ أو الحصار وتحليل النتائج الايجابية والسلبية لذلك ودراسة استمرارية الخطر أوزواله، وبناء على ذلك تتم الموافقة على التمديد من عدمه.

فآلية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا تمثل رقابة فعالة على السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية- في ممارستها لاختصاصاتها وصلاحياتها الاستثنائية خلال هاتين الحالتين، كونها تقوم بدور تقييمي يتم فيه الأخذ بعين الاعتبار مدى نجاحها في تسيير الأزمة وعملها على الخروج بالبلاد إلى بر الأمان ومدى اختيارها للقرار الصائب، وبالتالي مكافأتها بقبول التمديد في حال استمرار الخطر، أو الحكم بفشلها في إدارة الأوضاع الغير عادية أو سوء تقدير الظرف وإقرار إجراءات أكثر حزما من اللازم، ومنه معاقبتها برفض التمديد.

لكن وأمام عدم اشتراط الحد الأقصى لمدة تقرير الحالتين السابقتين – مثلما هو عليه الحال في فرنسا– فان رئيس الجمهورية يملك فرصة المناورة والتخلص من رقابة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا وعدم الرجوع إليه لطلب الموافقة على التمديد، وذلك باعتماد مدة طويلة من أول قرار، تسمح له بفرض الظرف الاستثنائي للفترة التي يريدها دون أن يكون مجبرا دستور يا على العودة للبرلمان الذي لا يملك سلطة الانعقاد من تلقاء نفسه في هذه الحالة.

الأمر الذي يستوجب تداركا من المؤسس الدستور ي بتعديل المادة 91 دستور 1996 وإقفال هذا الفراغ الخطير الممكن أن يكون منفذا لدخول البلاد في عهد الدكتاتورية واللاقانون في حال قرر أي رئيس للجمهورية تقرير إحدى الحالتين لمدة طويلة، خدمة لأغراض شخصية ذاتية أساسها البقاء في السلطة لأطول مدة وممارسة صلاحيات شبه مطلقة دون أي رقابة من السلطات الأخرى.

تجدر الإشارة أيضا أن السلطة الممنوحة للبرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر بموجب المادة 91 ف2 دستور 1996 هي الموافقة على التمديد من عدمه دون إعطائه الحق في إدخال أي تعديل على الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية، والسؤال المطروح هو: ماذا لو خلص البرلمان المنعقد بغرفتيه معا إلى أن الخطر لا يزال قائما ويشكل تهديدا للدولة وتواجدها وبالتالي موافقته مبدئيا على التمديد، لكنه يعترض على العديد من الإجراءات المتخذة في المرحلة الأولى، فهل يمكنه إلزام رئيس الجمهورية بتعديلها؟.

إذن فرغم إصابة المؤسس الدستور ي في النص على الآلية السابقة كوسيلة رقابة على السلطة التنفيذية تساهم في حماية حقوق وحريات الأفراد ورعاية مصالحهم، إلا انه توجد الكثير من الثغرات يجب تداركها، خاصة ما تعلق بالمدة القصوى لقرار إعلان حالتي الطوارئ والحصار.

المبحث الثاني: الحالة الاستثنائية

اعتمد القائمون على دستور 1996 عند تنظيمهم للظروف الاستثنائية ولو بشكل غير صريح على مبدأ التدرج في التقرير، بحيث تأتي حالة الطوارئ كدرجة الاولى من الإعلان، وفي حال عدم نجاعتها وتحقيقها الهدف المتوخى منها أوكانت الاوضاع خطيرة بشكل يجعل منها غير فعالة يتم الانتقال إلى حالة الحصار كدرجة ثانية، والتي تخول اتخاذ اجراءات وتدابير أكثر حزما وشدة من حالة الطوارئ، وفي حال عدم قدرتها هي أيضا على استتباب

الوضع، فإنه تم النص على درجة ثالثة أكثر صرامة وشدة في مواجهة الهزات العنيفة التي قد تضرب الدولة ومؤسساتها وهي الحالة الاستثنائية، والسلطة التقديرية الكاملة في اختيار الحالة الواجب إعلانها على أرض الواقع منحت لرئيس الجمهورية الذي يبني قراره بحسب الأوضاع وخطورتها وحجم السلطات الغير العادية اللازمة لمواجهتها.

وبالرجوع لمضمون المادة 93 دستور 1996 التي نصت على ظروف وإجراءات وشروط تطبيق الحالة الاستثنائية، نجد أن المؤسس حرص على إعطائها خصوصية وعناية كبيرة مقارنة بحالتي الطوارئ والحصار، نظرا لحساسية وتعقيد الأوضاع التي يتم إعلانها لأجلها، فشدد الظروف التي تستوجب تقريرها وحددها تحديدا واضحا- نسبيا- يجنب النزاعات والخلافات حولها، كما وسع الاستشارات الواجب القيام بها لضمان دقة اتخاذ القرار وعدم التسرع في ذلك، مع تدعيم لصلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية وبشكل قوي يجعله الآمر الناهي صاحب القرار الأول والأخير في كل ما يُتخذ لمواجهة الأزمة الخطيرة التي تمر بها البلاد.

إلا أن هذا لا ينفي وجود غموض وإبهام كبير يكتنف عديد النقاط، كان الواجب تنظيمها لسد أي فراغ دستور ي قد يؤدي إلى تأزيم وتعقيد الوضع أكثر.

ورغم الاختلافات التي أوردناها، فإن جمعًا من الفقهاء الدستور يين لا يرى فرقا تنظيميا بين حالتي الطوارئ والحصار من جهة وحالة الاستثناء من جهة أخرى، سواء ما تعلق بظروف وأوضاع إعلانهما أوبشروط ذلك، خاصة مع استعمال المؤسس الدستور ي لنفس المصطلحات الدستورية ذات المعنى الواحد والتي تتجه كلها إلى وجود خطر داخلي أوخارجي يهدد الدولة ومؤسساتها يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ ما يراه مناسبا لمواجهته[1]، ما يجعل الفرق بين هذه الحالات غير واضح يستلزم تدقيقا أكثر في التنظيم والصياغة أوإلغاء إحداها والإبقاء على الأخرى لتجنب اللبس والخلط.

وتعتبر المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 [2] المرجع التاريخي للمادة 93 دستور

(1) BEN ARFA-A،Les circonstances exceptionnelles dans la constitutions de 1976, mémoire magistére1989, institut de droit.

(2) نصت المادة 16 من دستور 1958 على ما يلي «اذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال نشأ عنه انقطاع سير السلطات العامة الدستورية المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور رسميا مع الوزير الأول، ورؤساء المجالس النيابية، ومع المجلس الدستور ي، ويخطر الشعب بذلك برسالة، ويجب ان يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن، ويشاور المجلس الدستور ي فيما يخص هذه الإجراءات، ويجتمع البرلمان بحكم القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية»

1996، ومنها استمدت مضامينها وأحكامها مع فارق أن المادة 16 جاءت أكثر دقة وتفصيلا لمختلف جوانب الحالة الاستثنائية، وهذا ما يؤخذ على المؤسس الجزائري الذي اعتمد النقل والتقليد من النظام الفرنسي بكثير من النقص والغموض، فكان الأحرى بها أنه اعتمد التقليد أن يأخذ منه كل الحلول الفعالة التي أوجدها لمواجهة حالة الاستثناء، ويتجنب القص والبتر الذي لا يزيد سوى الغموض.

فاستقراء المادة 93 دستور 1996 التي نصت «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الاجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستور ي، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها».

يعطينا تعريفا لحالة الاستثناء: «هي مجموعة اجراءات استثنائية يقررها رئيس الجمهورية عندما تكون المؤسسات الدستورية أو استقلال أو سلامة تراب الدولة مهددة بخطر جسيم وحال، وتهدف للمحافظة عليها وإعادة الاستقرار، ويستلزم لتقريرها مجموعة شروط شكلية وموضوعية».

المطلب الأول: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية

رغم تخويل رئيس الجمهورية السلطة الكاملة في تقرير مدى الحاجة لإعلان حالة الاستثناء على ارض الواقع واعطائه الصلاحيات والاختصاصات الكاملة لمواجهتها دون أن تشاركه أي هيئة أو سلطة أخرى، إلا أن الخشية من سوء استغلالها، واستعمالها بشكل لا يتوافق مع الاهداف المحددة لها في المادة 93 من الدستور –ما قد يحولها إلى وسيلة دستورية

لتبرير الاستبداد والدكتاتورية- جعل المؤسس الدستوري يضع مجموعة شروط موضوعية وشكلية لصحة تقريرها.

فمحاولة الموازنة بين متضادين اثنين هما: حقوق وحريات المواطن من جهة وتدعيم وتقوية سلطات رئيس الجمهورية من جهة أخرى، جعلت المؤسس الدستوري لا يترك تقرير هذه الحالة على إطلاقه دون قيود أوضوابط، ودفعته إلى وضع شروط موضوعية عبارة عن مجموعة ظروف يجب توافرها على أرض الواقع لتقرير حالة الاستثناء، وشروط شكلية تتمثل أساسا في استشارات غير ملزمة لهيئات وسلطات محددة تساعد رئيس الجمهورية على حسن التقدير وتنيره بمختلف الآراء لاتخاذ القرار الصائب.

إلا أن المادة 93 دستور 1996 رغم هذه القيود، نصت أن القرار النهائي في يد رئيس الجمهورية صاحب السلطة التقديرية الكاملة في تقرير هذه الحالة، ولعل ذلك يرجع لمجموعة عوامل اهمها:

- رئيس الجمهورية أكثر الهيئات مقدرة على معرفة الأوضاع العامة في البلاد ومدى خطورتها وتأثيرها على مؤسسات الدولة واستقرارها واتخاذ الاجراءات اللازمة قبل استفحالها وتطورها، وذلك بما له من أجهزة تقدم التقارير والمعلومات بالسرعة المطلوبة.
- ضرورة السرعة والحزم في اتخاذ القرارات والإجراءات الضرورية لمواجهة الحالة الاستثنائية تحتم منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية وحده، وعدم توزيعه على هيئات وسلطات يتطلب اتخاذها قرارات وقتا طويلا للاجتماع والتشاور قد يؤدي إلى خروج الأوضاع عن السيطرة بالشكل الذي يجعل من المستحيل التحكم فيها.
- رئيس الجمهورية المخول دستور يا المحافظة على وحدة الأمة والشعب والوطن وحماية استقلاله وسلامته، بما له من صلاحيات دستورية واسعة في الظروف العادية والغير العادية.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

حددت المادة 93 ف1 دستور 1996 شرطين أساسيين يجب توافرهما للجوء إلى الحالة الاستثنائية، حيث نصت «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها» بمعنى أنه يجب توفر:

أ- الخطر الداهم. ب- أن يمس هذا الخطر المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها.

أ- الخطر الداهم:

الخطر في المعنى القانوني هو «كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالانتقاض أو الزوال»[1].

ففي محاولة من المؤسس الدستور ي لإعطاء وضوح أكثر لدوافع ومبررات اللجوء لإعلان الحالة الاستثنائية، تجنب شرط الضرورة الملحة الذي حدده بالنسبة لحالة الطوارئ والحصار في المادة 91 دستور 1996 وجاء بشرط جديد هو «الخطر داهم» إلا أنه لم يوفق في ذلك، كون المصطلحين نفسهما تقريبا ويؤديان نفس المعنى، وهذا الأخير -الخطر الداهم- يتخلله أيضا الكثير من الغموض خاصة ما تعلق بأوصافه ومميزاته ودرجة خطورته، ما يجعل من الصعب الفصل في مدى توافره ووقوعه، ويفتح مجالا واسعا لإعمال السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي وأمام عدم النص على أوصاف دقيقة لهذا الخطر قد يخطئ في تحليل الأوضاع ودرجة تهديدها للدولة ومؤسساتها، ويؤدي ذلك إلى تقرير حالة الاستثناء في غير محلها، فينتج أثر سلبي كبير على حقوق وحريات الأفراد وعلى مؤسسات الدولة نفسها.

ورغم اعتماد المادة 16 من الدستور الفرنسي كمرجعية لتنظيم الحالة الاستثنائية في الدستور الجزائري، إلا أن التقليد كان تقليدا مشوها، فالمادة 16 حددت أوصافا واضحة للخطر الذي يستوجب اللجوء للحالة الاستثنائية، بحيث اشترطت أن يكون على درجة كبيرة من الجسامة، وأن يكون حالا، مع ضرورة أن يؤدي الى انقطاع في السير المنتظم للمؤسسات الدستورية، وهي كلها أوصاف تساعد على اتخاذ القرار الصحيح فيما يتعلق بإعلان الحالة الاستثنائية من عدمه.

ودقة المؤسس الفرنسي وصلت إلى عدم إبقاء الخطر الجسيم الحال على إطلاقه، بل ربطه بشرط آخر استوجب وقوعه وهو أن يؤدي إلى انقطاع في سير المؤسسات الدستورية وهذا الانقطاع ليس تاما ولا نهائيا، بل جزئيا كونه اشترط فقط «عرقلة» السير المنتظم

(1) وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص101.

لعملها، وهي كلها تفاصيل تُبسط الأمور إلى درجة كبيرة، فحبذا لو اعتمدها المؤسس الجزائري.

والخطر الذي يؤدي الى تقرير الحالة الاستثنائية يستوي أن يكون داخليا نتيجة لأوضاع سياسية، اقتصادية، اجتماعية، دينية، كالإضرابات العامة التي تمس استقرار مؤسسات الدولة أوالفتن الطائفية التي قد تعصف باستقرار البلاد أو الانقلابات السياسية التي تهدف لتغيير النظام بالقوة.

كما يستوي أن يكون خارجيا كالتهديدات الأجنبية التي تؤثر تأثيرا كبيرا على سيادة الدولة واستقلالها، ومثال ذلك وجود تهديد إرهابي من خارج البلاد يستدعي لمواجهته صلاحيات واختصاصات غير عادية يجب أن يتمتع بها رئيس الجمهورية.

وتقدير وجود الخطر من عدمه ومدى جسامته وما إذا كان على درجة كبيرة من التهديد بحيث تصبح معه مؤسسات الدولة مهددة في استقرارها ووظائفها، هو اختصاص تم منحه لرئيس الجمهورية بصفة منفردة لا تنازعه أي هيئة أو سلطة في ذلك.

وأمام غموض نص المادة 93 دستور 1996 فيما يخص المقصود بالخطر الداهم وعدم تحديد خصائصه وصفاته، فإن فقهاء القانون الدستور ي على اساس أن حالة الاستثناء هي تطبيق من تطبيقات نظرية الضرورة –الظروف الاستثنائية– يرون أنه من المنطقي أن تنطبق شروطها على أحكام حالة الاستثناء المنظمة في المادة السالفة الذكر، ولما كانت هذه النظرية تشترط أن يتصف الخطر الدافع لها بأنه جسيم وحال واستثنائي، فإن الخطر المحدد في المادة 93 دستور 1996 يجب أن يتصف بذلك بناءا على القواعد العامة لنظرية الضرورة.

1– أن يكون الخطر جسيما:

المقصود بالخطر الجسيم هو «الخطر الذي يخرج عن إطار المخاطر المعتادة المتوقعة، والأخطار المألوفة أو المحدودة لا تعد خطرا جسيما»[1].

فالخطر الذي يستدعي إعلان الحالة الاستثنائية هو الخطر الذي يكون على درجة كبيرة من التهديد لمؤسسات الدولة واستقلالها، وفي حال استمراره فإن أضراره عليها تكون كارثية تؤدي إلى إخلال كبير بوظائفها.

(1) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 117.

ورغم عدم تضمين المادة 93 دستور 1996 لشرط –الجسامة – إلا أن يستشف من أصل حالة الاستثناء وهي «نظرية الضرورة» التي تتطلب كدافع ومبرر رئيسي لاعلانها أن يكون الخطر على قدر كبير من الجسامة، وبالتالي فأحكام هذه الاخيرة تنطبق على مضمون المادة 93 دستور 1996 وخاصة ما تعلق بصفات الخطر.

المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958 كانت أكثر وضوحا في هذا الشأن حين نصت صراحة على ضرورة أن يكون الخطر المهدد لمؤسسات الدولة على قدر كبير من الجسامة حتى يمكن إعلان حالة الاستثناء، الأمر الذي من شأنه إزالة اللبس وتسهيل عملية تقدير مدى الحاجة إلى تقريرها.

وتبقى معايير تحديد مدى جسامة الخطر يشوبها الكثير من الغموض، ما يجعلنا نلجأ للفقه الدستور ي الذي يرى أنه حتى يكون الخطر جسيما يجب تميزه واختلافه عن المخاطر المعتادة والمعروفة الكثيرة التكرار والتي تنظمها قواعد القانون العادي، بحيث أن جسامته الكبيرة يمكن معرفتها بحسب المصالح الحيوية التي يهددها، فإذا ما هدد مثلا استقلال البلاد أو سيادتها أو سلامة إقليمها أو مؤسساتها الدستورية فإنه لا شك يعتبر خطرا جسيما[1]، أما إذا كان من الأخطار التي لا تهدد مصالح عامة ومؤسسات سيادية بل تهدد مصالح خاصة لأفراد أو فئات قليلة أو تمس بقطاعات جزئية ليس لها التأثير الكبير على استقرار البلاد وسيرها، فإن هذه الأخطار من قبيل الأخطار البسيطة الممكن مواجهتها بالتنظيمات العادية.

2- أن يكون الخطر حال:

ويستنتج ذلك من المادة 93 دستور 1996 التي نصت «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب...» فاستعمال مصطلح «داهم» يدل دلالة مباشرة أن الخطر الذي يكون مبررا لإعلان الحالة الاستثنائية يجب أن يكون قائما وحالا، وأن يكون قد بدأ فعلا ولم ينته، وأصاب المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سيادتها بأضرار أو يوشك على ذلك، أما الخطر المحتمل الوقوع نسبيا والخطر المبني على معطيات غير دقيقة أو الوهمي فهو ليس من قبيل الخطر الحال، كما أن الخطر الذي بدأ وانتهى أثره وأصبح من الماضي لا يكون دافعا لتطبيق أحكام المادة 93 دستور 1996.

---

(1) إبراهيم شيخة، القانون الدستور ي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان1983، ص708.

فتحليل مضمون نص المادة السالفة الذكر وخاصة عبارة «...إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم...» يفيد بما لا يدع مجالا للشك أن الخطر الداعي لإعلان حالة الاستثناء يجب أن يكون واقعيا وكائنا فعلا وساري المفعول آنيا غير منتهي التهديد والأضرار.

وبالتالي لا يجوز تطبيق أحكام المادة 93 دستور 1996 لاتخاذ تدابير وقائية ضد مجموعة ظروف أو أخطار أو أوضاع مستقبلية غير مؤكدة الوقوع وغير محددة الجسامة، وإلا أصبحت وسيلة دستورية تطبق في غير محلها خدمة لأغراض شخصية وسلطوية ذاتية.

3- أن يكون الخطر استثنائيا:

وهو شرط غير منصوص عليه بشكل مباشر في المادة 93 دستور 1996 إلا أنه يستشف أيضا من أصل ومرجع «الحالة الاستثنائية» وهونظرية «الضرورة» التي تشترطه كعنصر من عناصر الخطر المؤدي لتطبيقها.

والخطر الاستثنائي هو الخطر الفجائي الغير المتوقع الذي يكون على درجة كبيرة من الجسامة يصعب معها مواجهته بالقواعد والتنظيمات العادية، ويحتم اللجوء إلى تطبيق أحكام الحالة الاستثنائية للحد من الأضرار التي يلحقها بالمؤسسات الدستورية للدولة وباستقلالها وسيادتها[1].

فإذا كانت الوسائل والآليات القانونية الموضوعة لمواجهة الحالات والأوضاع المختلفة التي يمكنها تهديد الدولة واستقرارها غير كافية ولا فعالة في مواجهة الخطر الفجائي الغير متوقع، فهذا يعني أنه من قبيل الخطر الجسيم الذي يستوجب إعلان حالة الاستثناء، ومنح رئيس الجمهورية صلاحيات واختصاصات غير عادية تمكنه تقليل الأضرار وإعادة الاستقرار والسير المنتظم لمؤسسات الدولة.

فشرط «الاستثناء» وسيلة فعالة لحماية حقوق وحريات الأفراد، يلزم رئيس الجمهورية التأكد من عدم القدرة على مواجهة الخطر الداهم بما هو متوفر من سلطات واختصاصات، ويجنب تطبيق إجراءات وأحكام لها الأثر السلبي الكبير على المواطن وممارسة حقوقه المختلفة، مع أنه كان يمكن مواجهتها بإجراءات أقل شدة وحزم، وهذه ضمانة مهمة لعدم التعسف في إعلانها واستغلالها في غير موضعها لتصبح وسيلة لتحقيق غايات تتعارض والمصلحة العامة.

---

(1) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستور ي وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية،1974، ص192.

ب- أن يمس هذا الخطر المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها:

المادة 93 دستور 1996 حددت وبشكل واضح محل الخطر الداهم الذي يكون مبررا لإعلان حالة الاستثناء، واشترطت أن يكون أحد المجالات الثلاث:

1- المؤسسات الدستورية للبلاد. 2- استقلال البلاد. 3- سلامة تراب البلاد.

والمؤسس الدستور ي وفق في هذه النقطة عندما تجنب الغموض الذي يلف المادة 91 دستور 1996 المنظمة لحالة الطوارئ والحصار، وقام بتحديد المجالات التي يجب أن تكون هدفا للخطر الداهم الموجب لتقرير حالة الاستثناء، الأمر الذي من شأنه تسهيل وتبسيط عملية اتخاذ القرار من طرف رئيس الجمهورية المطلوب منه التأكد أن الخطر الداهم يشكل تهديدا للمؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها، ثم بعد ذلك يمكنه تطبيق أحكام المادة 93 دستور 1996.

وعلى عكس الدستور الفرنسي الذي اشترط لإعلان حالة الاستثناء أن يؤدي الخطر الجسيم الحال إلى انقطاع في السير المنتظم للمؤسسات الدستورية، أي أن يقع المساس فعلا ويؤدي إلى عرقلة المؤسسات، فإن الدستور الجزائري نص أنه يكفي أن يوشك الخطر على المساس بالمؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامتها الترابية، وبالتأكد من أنه سوف يلحق ضررا بالمجالات السالفة الذكر حتى ولولم يبدأ ذلك يمكن إعلان القيام بإجراءات استباقية للرد عليه عن طريق حالة الاستثناء، وهذا اختيار صائب من المؤسس الجزائري الذي فضل اعتماد مبدأ «الوقاية خير من العلاج».

كذلك فاستعمال حرف «أو» في نص المادة 93 دستور 1996 يفيد بأنه لا يلزم أن يمس الخطر كل من المؤسسات الدستورية واستقلال الدولة وسلامة ترابها مرة واحدة، بل يكفي أن يصيب احداها فقط حتى يمكن الانتقال إلى حالة الاستثناء وتطبيق أحكامها.

1- أن يمس الخطر المؤسسات الدستورية للبلاد:

المقصود بالمؤسسات الدستورية التي يؤدي المساس بها إلى إعلان حالة الاستثناء السلطات الثلاث: التنفيذية، التشريعية، القضائية، كونها الأساس الذي يقوم عليه تواجد الدولة واستقرارها وممارستها لوظائفها على أكمل وجه، وأي عرقلة لإحداها سيكون له الأثر السلبي الكبير على السلطات والقطاعات الأخرى.

وعليه يمكن القول أن المؤسسات الاقتصادية والانتاجية والهيئات الاجتماعية والثقافية والرياضية لا تدخل ضمن هذا الوصف، وأن أي إخلال بعملها أو المساس باستقرارها لا يكون مبررا لتطبيق أحكام المادة 93 دستور 1996، كون أثره نسبي غير عام يلحق ضررا محصورا بهذه المؤسسة أو الهيئة فقط ولا يتجاوزه إلى تهديد الدولة ومؤسساتها الأساسية.

ويثور نقاش حول ما إذا كانت بقية المؤسسات والهيئات المذكورة في نصوص الدستور ، كالمجلس الإسلامي الأعلى،المجلس الدستور ي، المجلس الاقتصادي الاجتماعي، والجماعات المحلية من بلدية وولاية، تدخل في مفهوم المؤسسات الدستورية المحدد في المادة 93 دستور 1996، ويؤدي المساس بها أو عرقلة وظائفها إلى إمكانية إعلان الحالة الاستثنائية، إلا أن الرأي الراجح هو استثناؤها من ذلك، لأن الأثر الذي ينتج عن أي عرقلة أوتوقف في نشاطها لا يمكن مقارنته بالأثر الناتج عن توقف أو عرقلة مهام ووظائف السلطات الثلاث.

كما أن القول بخلاف ذلك وإدخال كل الهيئات المذكورة في الدستور ضمن مفهوم «المؤسسات الدستورية» يؤدي إلى تمييع تطبيق الحالة الاستثنائية، بحيث يصبح الإعلان عنها عند وقوع أي خطر يؤدي إلى توقف مهام ووظائف هيئة ما لمجرد ذكرها في الدستور ، حتى لولم يكن لذلك أثر بارز على استقرار الدولة واستمراريتها كالتساقط الهائل للثلوج في إحدى البلديات مثلا.

2- أن يمس الخطر استقرار البلاد :

ويقصد به عدم خضوع البلاد لأي تبعية خارجية عن طريق القوة والالزام ودون رضى السلطات والهيئات الدستورية فيها ويكون في ذلك إضرار بمصالحها العليا ومساس وانتقاص من سيادتها.

إلا أن الدولة وباعتماد الآليات والطرق القانونية الدستورية يمكنها التخلي عن جزء من سيادتها أو مصالحها إذا رأت أن ذلك سوف يعود بفائدة أكبر على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومثال ذلك أن تسمح دولة بإقامة قاعدة عسكرية على

أراضيها[1] مقابل حصولها على تأييد ودعم سياسي ومالي وعلمي هي في حاجة ماسة إليه، ويكون ذلك عن طريق اتفاقية مبرمة وفقا للإجراءات المعمول بها.

3- أن يمس الخطر سلامة تراب البلاد:

المؤسس الدستور ي في نص المادة 93 دستور 1996 استعمل مصطلح «تراب البلاد» الذي قد يتبادر للذهن بأن مقصوده الإقليم البري للدولة فقط، لكن المعنى الحقيقي يتجه الى الاقليم البري والبحري والجوي، ولذا كان الأجدر أن تكون الصياغة «سلامة اقليم البلاد» لإزالة اللبس والغموض.

وقد عرف الفقهاء سلامة الاقليم بأنها «الحفاظ على سلامة الدولة داخل حدودها الجغرافية الفعلية، كما عرفت بأنها الحفاظ على مجال ممارسة نشاط واختصاصات الدولة داخل حدودها المستقرة وفي اطار اقليمها المحدد باعتبار أن ذلك هو رمز فكرة الوطن، وينصرف هذان التعريفان أيضا إلى عنصري سلامة الوطن المادية والمعنوية، ذلك أن سلامة الإقليم تفترض ليس فقط سلامته ضد أي عدوان خارجي يستهدف تغييرا جذريا في شكل الإقليم، وإنما يفترض أيضا سلامته من أي انشقاق يستهدف كيان الاقليم»[2].

بمعنى أن الأخطار التي تهدد سلامة الاقليم يستوي أن يكون مصدرها خارجيا كهجوم مسلح من إحدى الجهات أو يكون داخليا كحدوث فتنة أو نزاع يؤدي إلى انشقاق أو انفصال أجزاء من الإقليم.

والدستور الجزائري لسنة 1996 نص في مادته 13 على أنه لا يجوز نهائيا التنازل أو التخلي عن أي جزء من التراب الوطني، فهو كتلة واحدة غير قابلة للتقسيم أو التجزئة مهما كانت الأسباب والدواعي، وقد أنيطت مهمة الحفاظ عليه أساسا لرئيس الجمهورية الذي يجسد وحدة الأمة طبقا لنص المادة 70 دستور 1996، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة الذي يتولى مسؤولية الدفاع عن أي خطر يهدد البلاد أو يترصد بها طبقا للمادة 77 دستور 1996، كما أنه يقسم بذلك أمام الشعب وكامل الهيئات العليا في الأمة ويتعهد بأن يبذل كل ما في وسعه للمحافظة على سلامة التراب الوطني حسب نص المادة 75 دستور 1996.

---

(1) القواعد العسكرية الأمريكية الموجودة في مختلف دول العالم وخاصة دول الخليج مقابل الحصول على هذه الأخيرة على الدعم السياسي والأمني في مختلف القضايا.
(2) وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص123.

ج – استبعاد شرط تحديد المدة:

على عكس المادة 91 دستور 1996 التي اشترطت تحديد مدة تطبيق حالتي الطوارئ والحصار ويتم تمديدها من طرف البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في حال انتهت قبل زوال الأوضاع الاستثنائية الداعية لإعلانها، فإن المادة 93 دستور 1996 لم تتضمن أي إشارة لهذا الشرط عند تقرير الحالة الاستثنائية في حال وقوع خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

فالتخلي عن المكسب الكبير المنصوص عليه بالمادة 91 دستور 1996 واستبعاد تحديد المدة كشرط أساسي لإعلان الحالة الاستثنائية هو ضربة موجعة لحقوق وحريات المواطن، وإهدار لإجراء دستور ي هام من شأنه كبح جماح السلطة لدى رئيس الجمهورية، وتقييده في الانتقال من التسيير العادي للدولة إلى التسيير الغير العادي لها، وتحديد مدة تمتعه وممارسته للاختصاصات الاستثنائية وعدم تركها مطلقة المجال، ما يمكن أن يحولها إلى وسيلة للدكتاتورية والحكم الفردي خاصة في حال ما كان رئيس الجمهورية شخصا متعطشا للبقاء في السلطة، فيعلن تقرير حالة الاستثناء بناءا على أسباب وهمية غير دستورية ويمتنع عن رفعها بحجة أنه غير ملزم بمدة محددة، الأمر الذي يكون له نتائج سلبية على الدولة ومؤسساتها وعلى حقوق وحريات الأفراد.

فحبذا لويتم تعديل نص المادة 93 دستور 1996 بإضافة شرط المدة كشرط أساسي لإعلان حالة الاستثناء، مع منح اختصاص تمديدها للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا والذي يكون موجودا على أهبة الاستعداد طيلة فترة تطبيقها.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية

نصت المادة 93 دستور 1996 «...ولا يتخذ مثل هذا الاجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستور ي، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء».

فرئيس الجمهورية ملزم دستور يا بالقيام بمجموعة استشارات لهيئات محددة حصرا والحصول على وجهات نظرها وآرائها حول الأوضاع التي تعيشها البلاد ومدى خطورتها ومساسها بالمؤسسات الدستورية للدولة واستقلالها وسلامة ترابها، وما إذا كانت تدخل ضمن الحالات المنظمة بموجب المادة 93 دستور 1996 ما يستوجب إعلان حالة الاستثناء،

أم أنها تخرج عن ذلك فتتطلب اجراءات أقل صرامة وتقييدا للحقوق والحريات كحالة الطوارئ والحصار، أو حتى أنه يمكن مواجهتها بالقوانين والتنظيمات العادية ولا تدخل ضمن الظروف الاستثنائية أصلا.

فهذه الاستشارات وإن كانت ضرورية من حيث الحصول عليها فإنها اختيارية من حيث الأخذ بها، والسلطة التقديرية الكاملة تبقى لرئيس الجمهورية في ذلك، رغم أنه لا يمكن نفي التأثير الكبير الذي تلعبه في صناعة قراره النهائي سواء كانت بالإيجاب أوالسلب، خاصة أنها صادرة عن جهات ذات ثقل ووزن كبير على مختلف المستويات وذات خبرة ودراية واسعة بالأوضاع المختلفة في البلاد.

وبمقارنة الهيئات التي تتم استشارتها عند تقرير حالة الاستثناء بحالة الطوارئ والحصار، نجد أن المؤسس الدستور ي اعتمد في المادة 93 دستور 1996 صرامة وتشديدا أكبر، فاستبدل رئيس المجلس الدستور ي بالمجلس الدستور ي بأكمله، والوزير الأول بمجلس الوزراء، وهذا نظرا للخطورة الكبيرة المترتبة عن تطبيق الإجراءات الاستثنائية لهذه الحالة وتأثيرها الخطير على حقوق وحريات الأفراد، ما يحتم استشارات أوسع لضمان اتخاذ القرار الأصلح للدولة وشعبها.

تبقى الإشارة أن بعض الكتاب و الشراح للدستور الجزائري يضيفون شرطا شكليا آخر لتقرير الحالة الاستثنائية إلى جانب استشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستور ي والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وهذا الشرط هو الانعقاد الوجوبي للبرلمان المنصوص عليه بموجب المادة 93 ف4 دستور 1996.

ورغم أننا نرى أن شرط انعقاد البرلمان هو إجراء وجوبي منصوص عليه دستور يا إلا أنه ليس شرطا لتقرير الحالة الاستثنائية، بمعنى أن رئيس الجمهورية عند تقريره للحالة الاستثنائية غير ملزم بانتظار انعقاد البرلمان، بل بمجرد قيامه بالاستشارات المحددة في المادة 93 ف2 يمكنه الإعلان عنها، وهذا بصريح المادة السابقة التي نصت «ولا يتخذ مثل هذا الاجراء إلا بعد استشارة...» وبعد ذلك يكون الانعقاد الوجوبي للبرلمان أي مباشرة بعد التقرير[1]، وهذا بصريح المادة 93 ف4 التي استعمل حرف «واوالعطف» فيها بما يفيد التبعية، ونصت «ويجتمع البرلمان وجوبا».

كما أن القول بغير ذلك يجعلنا نتساءل عن الغاية من استشارة رئيسي غرفتي البرلمان

(1) وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص164.

حسب المادة 93 ف2 دستور 1996 إذا كان نص في نفس الوقت على ضرورة انعقاد البرلمان بغرفتيه بموجب المادة 93 ف4 دستور 1996 لتقرير الحالة الاستثنائية؟ فلا فائدة من الاستشارة الأولى بما أن البرلمان سوف ينعقد بغرفتيه وبرئيسيه لنفس الغرض.

والمؤسس الدستور ي أصاب عندما لم يلزم رئيس الجمهورية انتظار اجتماع البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر بل جعل ذلك بعد الإعلان مباشرة نظرا لحساسية الوضع وخطورته، ما يتطلب سرعة في اتخاذ القرار ويجعل من غير الممكن انتظار انعقاده بكل نوابه وأعضائه خاصة إذا لم يكن ملتئما اصلا.

أ- إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

تلعب هذه الاستشارة دورا كبيرا ومهما، فمصدرها شخصيتان دستور يتان تتمتعان بخبرة ودراية سياسية واسعة، وباطلاع مباشر على الأوضاع والظروف التي تعيشها مختلف مناطق البلاد ودرجة خطورتها وتأثيرها على مختلف القطاعات والسلطات، ما يمنح رئيس الجمهورية نظرة واقعية توازن بين مصلحة الدولة وضرورة الحفاظ على مؤسساتها وهيئاتها وممارستها لوظائفها وبين حقوق وحريات المواطن الذي يفترض أن رئيسي غرفتي البرلمان يمثلانه ويدافعان عن مصالحه.

وما يزيد هذه الاستشارة أهمية أن رئيسي المجلسين سينقلان لرئيس الجمهورية موقف الأعضاء والنواب من فكرة تقرير الحالة الاستثنائية والانتقال من المشروعية العادية إلى الغير العادية، ما يعطيه نظرة عن مدى تأييدهم ووقوفهم إلى جانبه.

ورغم عدم الزامية الأخذ برأي رئيسي غرفتي البرلمان فإن له وزنا سياسيا وأدبيا ثقيلا، فرئيس الجمهورية سوف يبني عليه الكثير من قناعاته لأنه صادر عن ممثلي الشعب، ما يعني تأثر شعبيته بحسب نتيجته، فالإيجاب يعني الدعم والمساندة والوقوف إلى جانبه ومنحه الثقة التي تجعله يقررها بكل شجاعة وحزم، أما السلب أي معارضة فكرة إعلان الحالة الاستثنائية فذلك يجعل شعبيته على المحك ويحمله وحده مسؤولية الخطأ في التقرير.

كذلك فالمركز الدستور ي لرئيس مجلس الأمة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، يجعل اطلاعه على كافة المستجدات والمبررات والدوافع وراء إعلان حالة الاستثناء والإجراءات المزمع اتخاذها ضروريا ليكون على دراية بكل ما يحصل خاصة في حال حدوث مانع لرئيس الجمهورية اثناء تطبيق الحالة الاستثنائية.

ب- استشارة المجلس الدستور ي:

أصبح رئيس الجمهورية ملزم باستشارة المجلس الدستور ي بكامل أعضائه لتقرير الحالة الاستثنائية، بعد أن كان ملزما باستشارة رئيسه فقط في حالة الطوارئ والحصار، وهي ضمانة هامة لحقوق وحريات الأفراد التي من المفروض أن المجلس هوأحسن الآليات التي تسهر عليها.

لكن ونتيجة لطبيعة تركيبة المجلس الدستور ي الجزائري، يمكن القول أن الغاية الحقيقية من وراء هذه الاستشارة هي إعطاء مشروعية دستورية لقرار رئيس الجمهورية بتطبيق الحالة الاستثنائية، ما يجعل كل الاجراءات المتخذة خلالها مطابقة لنصوص وأحكام الدستور لا يمكن المطالبة بإلغائها أو تعديلها لمخالفته، الأمر الذي من شأنه منحه قوة ومصداقية أكبر على الصعيد الداخلي والخارجي[1].

كذلك المركز الدستور ي الهام لرئيس المجلس الدستور ي في حالة شغور منصب الرئاسة لحدوث مانع لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة يجعل من اللازم احاطته بكل الأوضاع الحاصلة في البلاد والإجراءات المزمع اتخاذها لإعادة الاستقرار والسير العادي لها.

ج - الاستماع للمجلس الأعلى للأمن:

المؤسس الدستور ي بخلاف المادة 91 دستور 1996 المنظمة لحالتي الطوارئ والحصار والتي استعمل فيها مصطلح «اجتماع المجلس الأعلى للأمن» فإنه بالنسبة للحالة الاستثنائية في المادة 93 دستور 1996 استعمل مصطلح «الاستماع للمجلس الأعلى للأمن» ما يثير التساؤل حول السبب وراء هذا الاختلاف في استعمال المصطلحات؟.

ويذهب البعض إلى القول أن هناك فرق بين «الاستشارة» و «الاستماع» بحيث أن الأولى تعني تبادل الأفكار وفتح باب المناقشة والأخذ والرد، أما الثانية فالمقصود بها طرح الفكرة وسماع الرأي الآخر دون أي تعقيب أو مناقشة.

وعلى كل فإن التركيبة الثرية للمجلس الأعلى للأمن تجعل من دوره سواء كان»

---

(1) michel henry fabre ,principes républicains de droit constitutionnel, 2éme, édition, dalloz, paris, p391.

استشارة» أم» اجتماع» ذو أهمية بالغة بالنظر للهيئات والشخصيات المشكلة له، والتي تتمتع بخبرة وحنكة كبيرة في مختلف المجالات خاصة الأمنية منها، بما ينير رئيس الجمهورية بمختلف المعطيات والمعلومات الممكن أنه يجهلها، ويوضح له الأبعاد والانعكاسات السلبية والإيجابية المترتبة عن تقرير الحالة الاستثنائية.

د- الاستماع لمجلس الوزراء:

فبعد أن كان رئيس الجمهورية يستشير الوزير الأول فقط في تقرير حالتي الطوارئ والحصار، أصبح ملزما بالاستماع لمجلس الوزراء الذي يتكون من رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وزراء الحكومة.

كذلك المؤسس الدستور ي استعمل مصطلح» استماع» بدل مصطلح» استشارة» ما يثير نفس التساؤل المطروح بالنسبة للمجلس الاعلى للأمن؟.

وللاستماع لمجلس الوزراء أهمية كبيرة ترجع لعضوية كامل الوزراء فيه، والذين سيزودون رئيس الجمهورية بكامل المعلومات والمعطيات المتعلقة بالأوضاع التي تعيشها البلاد وحجم خطورتها وتأثيرها على مختلف المستويات -بحكم علاقتهم المباشرة بها- ما يمنحه صورة أوضح وأشمل تمكنه السرعة والدقة في اتخاذ القرار.

كما أن الاستماع لمجلس الوزراء يسمح لرئيس الجمهورية بشرح الاجراءات التي سيتم اتخاذها عند تطبيق الحالة الاستثنائية على مستوى كل قطاع لإعادة السير المنتظم والعادي لمؤسسات الدولة، ويمكنه توجيه الارشادات والملاحظات والأوامر حتى يطبقها وزراء الحكومة.

المطلب الثاني : صورية دور البرلمان المنعقد بغرفتيه معا اثناء تطبيق حالة الاستثناء

في محاولة من المؤسس الدستور ي لإعطاء انطباع حول عدم إهماله مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية، فإنه نص بموجب المادة 93 ف4 على وجوب الانعقاد المستمر للبرلمان طيلة فترة إقرارها، وهو اجراء دستور ي إلزامي يجب احترامه والتقيد به وإلا كان التقرير مشوبا بعدم الدستورية.

ورغم أن المادة 93 ف4 دستور 1996 لم توضح كيفية الاجتماع الوجوبي للبرلمان في

ظل الحالة الاستثنائية، إلا أن النصوص التنظيمية وخاصة القانون العضوي 99–02 المؤرخ في 8 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة نص في مادته 98 ف1 أن البرلمان ينعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في الحالة المنصوص عليها في المادة 93 دستور 1996، أي أنه استبعد الاجتماع المستقل لغرفتي البرلمان كل على حدا مثلما هو في الأوضاع العادية.

فانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين ابان تطبيق احكام المادة 93 دستور 1996 هو انعقاد وجوبي بقوة القانون دون الحاجة الى الاستدعاء من اي جهة كانت، غير انه بالعودة الى المادة 98 ف1 من القانون العضوي 99–02 نجد ان الانعقاد يكون بناءا على استدعاء رئيس الجمهورية، في خرق صريح وواضح لأحكام الدستور ومناورة الغرض منها الابقاء على وصاية السلطة التنفيذية على التشريعية والحفاظ على التبعية التقليدية المكرسة في كل الدساتير الجزائرية.

خاصة أن اختيار رئيس الجمهورية للاستدعاء من عدمه سيكون بحسب موقف أعضاء ونواب الغرفتين الذي سوف يحصل عليه عن طريق استشارة رئيسي المجلسين وعلى أساسه يكون القرار، فإن وجد دعما وتأييدا فإنه سوف يقوم باستدعائه للاجتماع الدائم طيلة فترة تطبيق الحالة الاستثنائية، وإن لم يلقى الدعم اللازم أوكانت الغرفتان معارضتان لتطبيق أحكام المادة 93 دستور 1996 فإنه سوف يجمد نشاطهما ويمتنع عن الاستدعاء، وبالتالي يتجنب أي رقابة ممكنة على الإجراءات المتخذة حتى ولو كانت هذه الرقابة مجرد رقابة أدبية لا فعالية لها أصلا، لذلك ينبغي تعديل المادة 98 ف1 من القانون العضوي 99–02 بما يتوافق مع الدستور.

فالدور المهم والفعال الذي تلعبه غرفتي البرلمان في الدفاع عن حقوق وحريات المواطن وضمان تمتعه وممارسته لها في أحسن ظروف ممكنة، حتم اعتماد آلية البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر لأجل الايحاء والتمويه بتوفير كل الضمانات لذلك، خاصة في ظل الظروف الاستثنائية التي تقوم أساسا على تدعيم وتقوية صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية في مقابل فرض قيود وعراقيل على ممارسة الأفراد لحرياتهم.

ودليل ذلك أن المؤسس الدستور ي رغم نصه على وجوبية اجتماع البرلمان في هيئة مؤتمر طيلة مدة تقرير حالة الاستثناء فإنه فضل تجريده من أي صلاحية أو آلية رقابية تذكر،

في مساس جلي بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما يجعل تواجده مجرد تمثيلية الغرض الأساسي منها إعطاء مشروعية إجبارية لكل اجراءات وقرارات رئيس الجمهورية، أي أن دوره في هذه الحالة كالشاهد الذي يبصر ولا ينطق.

الفرع الأول: الدور الاستشاري للبرلمان المنعقد بغرفتيه معا

وهو الدور الوحيد الذي يمكن أن يلعبه حقيقة البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية، خاصة أمام سلبه لوظيفته الرقابية والتشريعية كما سنوضح.

أ- استبعاد استشارة البرلمان بغرفتيه قبل تقرير حالة الاستثناء:

فالبرلمان تم استبعاده من الهيئات الواجب على رئيس الجمهورية استشارتها قبل اتخاذ القرار بشأن الحالة الاستثنائية، وتم الاقتصار على استشارة رئيسي المجلسين الذين عن طريقهما يحصل رئيس الجمهورية على مختلف آراء الأعضاء والنواب وعلى مدى تأييدهم له وللإجراءات المزمع اتخاذها لمواجهة الظروف والأوضاع الطارئة.

وقد أصاب المؤسس الدستور ي في ذلك، كون انعقادهما يتطلب وقتا طويلا في ظروف لا تحتمل أي تأخير وتتطلب سرعة كبيرة في التصرف، كما أن تعدد الاتجاهات الفكرية والسياسية في البرلمان يعقد الاستشارة ويعطلها.

ولهذا تم النص بموجب المادة 93 ف4 دستور 1996 على أن البرلمان ينعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بعد إعلان الحالة الاستثنائية وليس قبله، ما ينفي أي دور له في اتخاذ قرار التطبيق.

ب- استشارة البرلمان بغرفتيه أثناء تقرير حالة الاستثناء:

رئيس الجمهورية يمكنه أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية وبعد الانعقاد الوجوبي للبرلمان أن يستشيره حول مختلف القرارات والاجراءات المتخذة لمواجهة الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها.

فالكفاءات والخبرات الواسعة التي يملكها البرلمان تجعل منه مستشارا من الدرجة الأولى يقدم آراءه واقتراحاته بعد إجراء المناقشات والتحاليل المختلفة ودراسته لتأثيراتها

على مختلف المستويات والقطاعات، كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق تقوم بالبحث والتحري وجمع المعلومات حول الموضوع الذي تم طلب الاستشارة فيه، وهذا كله لتوضيح الغموض الذي يواجه رئيس الجمهورية.

لكن هذه الآراء والاقتراحات تبقى مجرد استشارات لا قوة الزامية لها عليه، يمكنه الأخذ بها وتطبيقها كما يمكنه غض النظر عنها.

الفرع الثاني: الدور الرقابي للبرلمان المنعقد بغرفتيه معا

نص المؤسس الدستور ي على ضرورة انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا كآلية من الآليات الرقابية الهامة التي تهدف-نظريا- إلى حماية حقوق وحريات الأفراد والوقوف في وجه السلطة التنفيذية وتقييدها بالشكل الذي يمنع تعسفها، خاصة مع التركيز الكبير للسلطات في يد رئيس الجمهورية أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية، والتوسع الكبير لاختصاصاته وصلاحياته في مختلف المجالات.

إلا أن هذه الآلية الرقابية جاءت مفرغة من محتواها بالشكل الذي جعلها دون أثر يذكر، فالمادة 93 دستور 1996 رغم تأكيدها على الانعقاد الوجوبي طيلة فترة تطبيق أحكامها فإنها لم تحدد كيفية ممارسته للرقابة على الاجراءات والقرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناءها، في حين نصت المادة 93 ف3 على «تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية» بمعنى أنها منحته سلطات مطلقة تمكنه اتخاذ كل ما يراه مناسبا لإعادة الاستقرار للبلاد، الأمر الذي يخل بالتوازن الدستور ي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ويجعل انعقاد المجلسين معا مجرد اجتماع غايته إعطاء الدعم والتأييد لرئيس الجمهورية، وإظهار التماسك والتضامن بين مؤسسات الدولة للرأي العام الداخلي والدولي.

أ- الانعقاد الوجوبي من أجل الانعقاد:

رغم تأكيد المادة 93 ف4 على وجوب انعقاد البرلمان بمجلسيه معا طيلة مدة الحالة الاستثنائية وعدم ربطها بالاستدعاء من أي جهة كانت، فإن عدم تحديد الدور المنوط به في هذا الوضع والاختصاصات المخول له القيام بها يجعل هذا الانعقاد بدون أثر يذكر.

فعدم التوازن الواضح بين رئيس الجمهورية المتمتع بصلاحيات غير عادية وواسعة، وبين السلطة التشريعية المجردة من أي وسيلة رقابية، يمكن أن يحول تقرير الحالة الاستثنائية إلى وسيلة دستورية للتعسف والدكتاتورية أمام رؤى وشهادة البرلمان العاجز عن القيام بأي إجراء لوقف ذلك.

والدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته 16 أول من سن هذه الفكرة، حين لم يزود البرلمان بأية وسيلة رقابية تمكنه تقييد الرئيس عند ممارسته لصلاحيته الاستثنائية.

وقد أثارت هذه النقطة نقاشا كبيرا بين فقهاء القانون الدستور ي في فرنسا وانقسموا الى رأيين أساسيين:

1- الرأي الأول: يقول بتمتع البرلمان بكل الوسائل الرقابية التي يمارس ها في الحالات العادية وبإمكانية استعمالها في الظروف الاستثنائية، وقد تصل إلى حد إقامة مسؤولية الحكومة أوتوجيه اتهام الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية ومحاكمته، مبررين موقفهم بأنه لا يمكن ذكر كل الآليات الرقابية التي يملكها البرلمان في نص دستور ي واحد وبالتالي اكتفى المؤسس الدستور ي الفرنسي باشتراط وجوبية الانعقاد في المادة 16 دستور 1958، وضمنيا الإبقاء على نفس الصلاحيات والاختصاصات المقررة في الحالات العادية.

2- الرأي الثاني: وهو الراجح، فيرى أنه رغم انعقاد البرلمان بقوة القانون طيلة فترة الحالة الاستثنائية إلا أنه مجرد انعقاد صوري مجازي لا أثر رقابي له، ولا يمكنه ممارسة أي اختصاصات أو صلاحيات يمكنها خلق صراع أو خلاف مع رئيس الجمهورية في وضع حساس وصعب يتطلب أقصى درجات التنسيق والتفاهم.

وهذا الرأي الثاني تم اعتماده وتأكيده عمليا عند تطبيق الحالة الاستثنائية في فرنسا من طرف الرئيس «شارل دوجول» في الفترة الممتدة بين23 أفريل 1961 و29 سبتمبر 1961، وأكد ذلك بنفسه في رسالته المؤرخة في 25 أفريل 1961 والتي ذكر فيها أن» العلاقة بين الحكومة والبرلمان لا يطرأ عليها أي تغيير، وتسير على النحو المتبع في الظروف العادية طالما لم يتعلق الأمر بالمجال الذي تتخذ فيه إجراءات المادة 16» فهو إعلان صريح ان البرلمان لا يملك أي سلطة رقابية على الحكومة عند تطبيق أحكام المادة 16 دستور 1958 في أرض الواقع، أما ما عدا ذلك فهو يمارس صلاحياته بصفة عادية.

وذهب السيد» دبريه» الوزير الأول في نفس الاتجاه في خطابه الذي أرسله الى البرلمان

في سبتمبر 1961، وأنكر فيه أي حق للبرلمان في الاستفسار عن مدة تطبيق الحالة الاستثنائية، كونه خارج عن صلاحياتها ويدخل ضمن السلطات الغير العادية الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 16 دستور 1958.

وقياسا على ذلك فإن معظم الفقهاء الجزائريين يرون بأن المؤسس الدستور ي الجزائري سلك نفس طريق نظيره الفرنسي، وينكرون أي دور رقابي للبرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر ويعتبرونه مجرد اجتماع شكلي لا غير، بل إنهم يعتبرون اشتراط أن يكون الانعقاد في شكل البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا طيلة فترة تطبيق الحالة الاستثنائية حيلة دستورية تم تبنيها لتجنب استعمال المجلسين للآليات الرقابية المعتمدة في الأوضاع العادية، والتي تتطلب إجراءات خاصة ونسب تصويت محددة تتم على مستوى كل غرفة بشكل مستقل، وهذا لا يمكن حدوثه أثناء تطبيق المادة 93 دستور 1996 لأن الغرفتين مجتمعتين معا لا يمكن انفصالهما[1].

ب- عدم امكانية سحب الثقة من الحكومة :

المادة 93 ف4 نصت وبصفة ضمنية على عدم امكانية حل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية طيلة فترة تقرير الحالة الاستثنائية، عندما اشترطت انعقاده الوجوبي خلال مدة تطبيق هذه الأخيرة، وبما أن آلية حل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية هي موازنة مع امكانية سحب الثقة من الحكومة فإن تجميد الآلية الأولى يؤدي منطقيا إلى تجميد الثانية، فالعلاقة مباشرة بينهما.

وقد تأكد هذا الاتجاه أثناء تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي سنة 1958 عندما أودع رسميا اقتراح بلوم الحكومة في 12 سبتمبر 1961 دون أي اعتراض من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، فقام رئيس الجمعية الوطنية بإحالته على المجلس الدستور ي لبحث امكانية قبوله أثناء تطبيق احكام المادة 16 دستور 1958.

لكن هذا الأخير رفض فحص الموضوع على أساس خروجه من اختصاصاته الدستورية، فما كان من رئيس الجمعية الوطنية إلا أن اتخذ قرارا برفض الاقتراح باللوم مبررا ذلك أن هذه الوسيلة الرقابية البرلمانية إنما قررت لمواجهة حق الحل الذي يملكه

---

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص362.

رئيس الجمهورية، ولما كان حق الحل موقفا لتطبيق أحكام المادة 16 دستور 1958 فلا يمكن للبرلمان استخدام حق اللوم، تجسيدا لمبدأ التوازن بين السلطات.

وعليه فالبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا دستور يا لا يملك حق سحب الثقة من الحكومة أثناء تقرير الحالة الاستثنائية بسبب تجميد الحق المقابل لذلك وهو حق رئيس الجمهورية في الحل، ما يعني إقصاء البرلمان من ممارسة آلية رقابية ذات أثر فعال جدا.

الفرع الثالث: الدور التشريعي للبرلمان المنعقد بغرفتيه معا

يعتبر التشريع الوظيفة الأساسية المنوطة بالبرلمان- في الحالات العادية- التي تمكنه التعبير عن اتجاهاته وقناعاته وتجسيدها على أرض الواقع، وقد نصت المادة 98 دستور 1996 «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها».

لكن إذا كان هذا الدور معترف به في الأوضاع العادية دون أي لبس أو غموض فالتساؤل يثور حول مدى استمرارية تمتعه به أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية، خاصة أننا وصلنا إلى أن دوره الاستشاري والرقابي في مثل هذه الظروف يتقلص ويضعف الى درجة يكاد ينعدم.

وقد اختلفت الآراء حول ذلك بين قائل بأحقيته في التشريع حتى أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية كونه اختصاص أصيل يتعلق بالهدف من تواجده وانعقاده في هذه الأوضاع، كما أن عدم استبعاد النص الدستور ي لذلك صراحة يقر له بصلاحية سن قوانين في مختلف المجالات قد تصل إلى درجة إلغاء أو تعديل أوامر وقرارات أصدرها رئيس الجمهورية، يرى البرلمان أنها لا تخدم الوضع الخطير الذي تعيشه البلاد ولا تساهم في إعادة الاستقرار والهدوء لمؤسسات الدولة.

غير أن الرأي الغالب في الفقه ينكر على البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا حقه في التشريع أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية وينقل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية مبررا ذلك بالمادة 124 ف4 التي نصت «يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور» وهذا إقرار صريح ونهائي من المؤسس الدستور ي

باعتبار رئيس الجمهورية المشرع الوحيد وقت الأزمة، والهدف من ذلك تزويده بكل الصلاحيات اللازمة التي تمكنه الحفاظ على الدولة واستقلالها.

كما أن نص المادة 93 ف3 تضمن صراحة تخويل رئيس الجمهورية اتخاذ كل الاجراءات اللازمة لمواجهة الخطر الجسيم الداهم المهدد لاستقرار البلاد وعدم استثناء «اختصاص التشريع» يبين بوضوح سحب الاختصاص من البرلمان ونقله الى رئيس الجمهورية.

ولعل اعتماد آلية البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية هي أحسن وسيلة استعملها المؤسس الدستور ي للقضاء على أي محاولة من المجلسين لتشريع قوانين في مثل هذا الوضع، كون ذلك يتطلب اجراءات وشكليات ونسب تصويت محددة على مستوى كل غرفة بشكل مستقل، لكن اشتراط انعقادهما معا طيلة مدة تطبيق أحكام المادة 93 دستور 1996 يجعل ذلك غير ممكن.

والرئيس «شارل دوجول» أخذ بالرأي السابق في خطابه سنة 1961 أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية في فرنسا، حين استبعد أي دور تشريعي للبرلمان أثناء تطبيق احكام المادة 16 دستور 1958 وأعطاه هذا الاختصاص فيما عدا ذلك.

ومن خلال ما سبق نستنتج أنه رغم نص المؤسس الدستور ي في المادة 93 دستور 1996 على وجوب اجتماع البرلمان طيلة فترة تطبيق الحالة الاستثنائية، ونص المادة 98 ف1 من القانون العضوي 99-02 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وعلاقتهما بالحكومة أن هذا الانعقاد يكون في صيغة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، إلا أنه يبقى مجرد انعقاد صوري مجازي[1]، لا يمكن عن طريقه ممارسة أي دور فعال يعبر حقيقة عن الوزن الدستور ي للمؤسسة التشريعية ووظيفتها الهامة في الحفاظ على استقرار الدولة ومؤسساتها وحماية حقوق وحريات المواطن، بل أنه حولها إلى وسيلة لإعطاء أكثر مشروعية ودعم وتأييد لرئيس الجمهورية وقراراته التي يتخذها أثناءها.

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص342.

المبحث الثالث: حالة الحرب

رغم التقدم الكبير الذي يعرفه المجتمع الدولي في شتى المجالات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية ...الخ، إلا أنه ومنذ فترة طويلة يعيش على وقع هاجس دائم يؤرقه ويجعله في حالة غليان مستمر وترقب حذر يمثل السمة البارزة في العلاقات بين الدول الأعضاء فيه.

فظهور الرغبة والطموح الاستعماري لدى الكثير من الدول القوية في العالم، ورغبتها في الاستيلاء على أقاليم وثروات وإمكانيات غيرها من الدول الضعيفة بغير وجه حق، والخلافات الفكرية والإيديولوجية والصراعات حول مناطق النفوذ، أدى إلى نشوب نزاعات وحروب مدمرة كانت نتائجها كارثية على المستويين الداخلي والخارجي.

والمؤسس الدستور ي ووعيا منه أن الدولة الجزائرية تعيش في عالم حركي يؤثر عليها باستمرار ويجعلها عرضة لتأثيرات مختلف التطورات التي تعرفها الساحة الدولية، فإنه حرص ومن أول دستور للجمهورية سنة 1963، على تنظيم حالة الحرب وتحديد شروطها وآثارها توقعا لأية مستجدات قد تؤدي إلى ضرورة إقرارها، حماية لمؤسساتها واستقرارها ولحقوق وحريات الأفراد فيها.

فالحرب إذن نزاع أو صراع مسلح ينشأ بين دولتين أوأكثر نتيجة لخلافات أوصراعات بينها، يكون الدافع لها رغبة احداها الاستيلاء على ثروات الأخرى أوفرض توجهاتها الفكرية والأيديولوجية، خدمة لمصالحها.

وقد ميز الفقه بين نوعين أساسيين للحرب هما: الهجومية والدفاعية، فالأولى تعني أن الدولة هي المبادرة بالحرب على غيرها، وقد أخذت به عديد الدساتير أهمها الفرنسي الذي لم يميز بين هذين الصنفين ونص في المادة 35 منه «يتم إعلان الحرب بإذن البرلمان» ويعود ذلك إلى الأطماع الاستعمارية الكبيرة التي كانت ولازالت تميز السياسة الفرنسية في معاملاتها الدولية.

أما النوع الثاني من الحروب فيعني ان الدولة لا تلجأ اليها إلا اذا فرضت الأوضاع ذلك نتيجة تعرضها لاعتداء خارجي، فتقريرها إنما هو للدفاع[1]، وهذا ما أخذ به المؤسس الدستور ي الجزائري في المادة 95 دستور 1996 حين نص» إذا وقع عدوان فعلي على

---

(1) عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص371.

البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك».

المطلب الأول: الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان حالة الحرب

نصت المادة 95 دستور 1996 على الشروط الواجب توافرها على أرض الواقع حتى يكون إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية مبررا وصحيحا.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

من استقراء المادة 95 الفقرة الأولى دستور 1996 التي نصت «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب...» فإننا نلاحظ أن الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب جاءت أكثر وضوحا منها في تطبيقات الظروف الاستثنائية الأخرى، وهذا يسهل عمليا التأكد من توافرها.

أ- وقوع عدوان خارجي. ب- أن تكون غاية الحرب دفاعية.

أ- وقوع عدوان خارجي:

وهو وضع يمكن معرفته من خلال الملابسات المادية الظاهرة على أرض الواقع، بالاعتداء فعلا وبداية الهجوم المسلح أو بوشوك ذلك عن طريق التحضيرات العسكرية وحشد الجيش على الحدود[1].

والمؤسس الدستور ي لم يحدد تعريفا للمقصود بالعدوان بل أحاله الى ميثاق الأمم المتحدة في صورة واضحة لالتزام الدولة الجزائرية بتعهداتها الدولية.

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق،ص277.

1- تعريف العدوان قبل إنشاء ميثاق الأمم المتحدة:

لقد كانت الصراعات والحروب في بدايات ظهور العالم الحديث السمة البارزة للعلاقات الدولية، والوسيلة الوحيدة لحل الخلافات والنزاعات، فالدول لم تكن تعترف بقواعد قانونية ملزمة تحد من تعطشها للتوسع الاستعماري على حساب أقاليم وشعوب أخرى ضعيفة، والقانون الدولي كان عبارة عن قانون حرب أكثر منه قانون سلم، واستعمال القوة حق للدولة لا يمكن التنازل عنه، فهو من أعمال السيادة التي تتمتع بها.

بعد ذلك ظهرت العديد من المحاولات خاصة مع بداية القرن العشرين، تدعو لعقد اتفاقيات دولية تحدُ اللجوء للحروب وتُجرم العدوان وتعاقب عليه.

وبالرغم من عدم قدرة هذه الأخيرة على منع الحرب في هذه الفترة لتمسك الدول بها ورفضها التنازل عنها باعتبارها حقا لصيقا بها، فإنها تُوجت بعقد عديد المؤتمرات وإبرام عديد الاتفاقيات الهدف منها التقليل اللجوء إلى الحروب والاعتداء، دون النص على منعها صراحة وأهمها[1]:

- النص على مجموعة قيود خاصة في المواد (10-16) من معاهدة فرساي 1919 التي نشأت عنها عصبة الأمم، وتهدف الى تأخير قيام الحروب.
- إبرام اتفاقية دولية «للضمان المتبادل» بتاريخ 29 سبتمبر 1923، نصت في مادته الأولى «الحرب العدوانية جريمة دولية» إلا أنها لم تعرف الحرب ما عرقل تنفيذ أحكامها.
- التوقيع على بروتوكول «جنيف» لتسوية المنازعات سلميا سنة 1924، والذي نص في مادته الثانية أنه لا يتم اللجوء الى الحرب إلا في حالتين اثنتين هما: الدفاع وصدور قرار عن مجلس عصبة الأمم.
- التوقيع على الاتفاقية العامة لتجريم الحروب والتي يطلق عليها «ميثاق بريان- كيلوج» في 6 أفريل 1927، أكد على ضرورة تجنب اللجوء للحروب كوسيلة لحل النزاعات الدولية.

ورغم كل هذه الاتفاقيات الدولية فإن الدول ظلت تعتمد العدوان والحرب كمبدأ عام يحكم علاقاتها ويفك نزاعاتها، وبقي الوضع على حاله الى أن انفجر بقيام الحرب العالمية الثانية التي أتت على الأخضر واليابس، وكانت انعكاساتها سلبية على كل دول العالم، الأمر

(1) حامد العليمات، جريمة العدوان في ظل محكمة الجنايات الدولية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص16 وما بعدها.

الذي نسف كل الجهود السابقة وأعاد حسابات القوى العظمى المتحكمة في خيوط اللعبة الدولية.

2- تعريف العدوان في ظل ميثاق الأمم المتحدة:

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وإلحاقها أضرارا وخسائر بشرية ومادية فادحة سواء بالدول المهزومة أو المنتصرة، اُتفق على ضرورة إنشاء منظمة دولية تسهر على حسن سير العلاقات الدولية وتحرص على الفصل في النزاعات والصراعات بينها سلميا دون اللجوء للحرب.

وعلى هذا الأساس اُعتمد ميثاق الأمم المتحدة عام 1945، الذي أكد رفضه التام لفكرة استعمال القوة واعتبرها وسيلة غير شرعية لتسوية الخلافات، ونص في مادته الثانية الفقرة الرابعة على ضرورة الامتناع عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أوعلى أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة.

كما نصت المادة 51 منه «ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسها إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة».

والمؤسس الجزائري عند تنظيمه لحالة الحرب بموجب المادة 95 دستور 1996 أخذ بالعدوان الفعلي أو الوشيك الوقوع، وهو ما اعتمده ميثاق الأمم المتحدة في المادة الثانية الفقرة الرابعة التي نصت «التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فعلا» أي مجرد التأكد أن هناك تهديدا مباشرا باستخدام القوة المسلحة يدل على وشوك بداية العدوان والحرب يكفي لاتخاذ الإجراءات المقابلة أو الاستباقية.

وأمام عدم ورود تعريف واضح ومباشر للمقصود بالعدوان في ميثاق الأمم المتحدة قام أعضاؤها بتشكيل لجنة خاصة للقيام بالدراسات والأبحاث اللازمة حول ذلك، أتمت مهامها سنة 1974 وقدمت تقريرها للجمعية العامة في دورتها29 التي أصدرت القرار رقم

3314 جاء في المادة الأولى منه أن العدوان هو «استخدام القوة المسلحة من قبل دولة ما ضد دولة اخرى أو سلامتها أو استقلالها أو بأية صورة أخرى تتنافى مع ميثاق الامم المتحدة»[1].

ويعد هذا التعريف رغم الخلافات الذي ثارت بشأنه بمثابة التعريف الرسمي للأمم المتحدة الذي على أساسه يتم التأكد من قيام العدوان أم لا.

ب- أن تكون غاية الحرب دفاعية:

فمن الشروط الاساسية لإعلان الحرب في الدستور الجزائري أن يكون ذلك بغرض دفاعي ضد العدوان المسلح الذي يستهدف مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامتها، أي أنه تم استبعاد امكانية إعلان حرب هجومية أو التهديد بها عن طريق حشد الجيوش والآليات العسكرية والقيام بمناورات حربية في أقاليم دول أجنبية، أو احتلالها بغرض استنزاف ثرواتها.

ويتأكد هذا الاتجاه من خلال المادة 95 دستور 1996 التي نصت «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك ان يقع...» أي أنها فصلت في ان المبادرة بالعدوان يجب أن تأتي من الدولة الأجنبية وليس من الدولة الجزائرية، وبالتالي استبعدت قيام هاته الأخيرة بالهجوم، وكذلك من خلال المادة 26 منه التي نصت «تمتنع الجزائر عن اللجوء الى الحرب من أجل المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحريتها، وتبذل جهدها لتسوية الخلافات الدولية بالوسائل السلمية» والمادة 25 أيضا التي حددت وظيفة الجيش الشعبي الوطني في «..المحافظة على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية، كما يضطلع بالدفاع عن وحدة البلاد وسلامتها الترابية وحماية مجالها البري والجوي ومختلف أملاكها البحرية» فالمواد السالفة لم تذكر في مضمونها أي مهمة لها طابع هجومي الغرض منه الاعتداء على سيادة الدول الأجنبية.

وهذا كله التزاما بالتعهدات الدولية وخاصة ميثاق الأمم المتحدة الذي نصت المادة 51 منه على حق الدول في الدفاع عن نفسها ضد الاعتداءات الأجنبية، كما،ن المادة 2 من القرار رقم 3314 الصادر سنة 1974 أكدت أن المبادأة باستعمال القوة من قبل دولة ما خرقا

---

(1) إبراهيم الدراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية عنها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص207.

للميثاق يشكل بينة كافية على ارتكابها عملا عدوانيا، وهذا إقرار صريح باستبعاد الأمم المتحدة لإمكانية إعلان الحرب الهجومية من أي دولة واعتباره انتهاك للشرعية الدولية.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية

رغم الوضع الخطير الممكن أن تعيشه البلاد نتيجة وقوع عدوان مسلح أجنبي عليها أو تهديد بهجوم محتمل يمس مؤسساتها وسيادتها وحتى تواجدها وما يحتاج ذلك من سرعة وحزم في اتخاذ القرار، إلا أن المؤسس الدستور ي ألزم رئيس الجمهورية باحترام مجموعة شروط شكلية حددها في نص المادة 95 دستور 1996.

هذه الأخيرة التي تتمثل في استشارات لهيئات دستورية هي نفسها تقريبا في حالة الاستثناء ماعدا استبعاد المجلس الدستور ي، وإضافة شرط شكلي جديد لم يسبق النص عليه في تطبيقات الظروف الاستثنائية الأخرى، وهو توجيه خطاب للأمة كإجراء له العديد من الأبعاد والاهداف كما سنرى.

كذلك بالنسبة لاجتماع البرلمان، فإننا نرى نفس الشيء بالنسبة للحالة الاستثنائية وهي أن هذا الاجتماع بالرغم من وجوبه بنص الدستور ودون الحاجة إلى الاستدعاء من أي جهة كانت فإنه ليس شرطا للإعلان بل هو نتيجة لذلك، بمعنى أن رئيس الجمهورية عند اتخاذ قرار الحرب غير ملزم بانتظار انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، بل أن إجراء الانعقاد يأتي بعد الإعلان مباشرة، ويعود ذلك لعدم إمكانية انتظار اجتماع كل نواب وأعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والإجراءات والمدة اللتين يتطلبهما ذلك في وضع الدولة مهددة فيه بحرب أوعدوان أجنبي سيلحق دمارا وخسائر فادحة بها، ونتيجة لذلك تم الاكتفاء باستشارة رئيسي الغرفتين.

والاستشارات السابقة رغم عدم الزامية الاخذ بها من طرف رئيس الجمهورية إلا أنه في وضع حساس وخطير كحالة الحرب سيعطيها وزنا وأهمية بالغة ويحرص أن لا يكون قراره النهائي معاكسا ومعارضا لها حتى لا يتحمل المسؤولية وحده في حال سوء التقدير.

أ- اجتماع مجلس الوزراء:

يبقى نفس التساؤل عن غاية المؤسس الدستور ي من وراء تغيير المصطلحات، فالمادة

93 دستور 1996 المنظمة للحالة الاستثنائية نصت «الاستماع لمجلس الوزراء» أما المادة 95 نفس الدستور نصت «الاجتماع» فما الفرق بين هذين المصطلحين وهل يوجد تأثير لذلك؟.

على كل فإن مجلس الوزراء المكون من كامل وزراء الحكومة بالإضافة للوزير الأول، سيكون له دور فعال ومهم في حالة مثل الحرب كونه يضم وزراء القطاعات الحساسة التي لها علاقة مباشرة بها مثل: الدفاع، الخارجية، الداخلية، المالية، ووزراء القطاعات التي لها تأثير غير مباشر مثل: الصحة، التربية ...الخ، وهم سيزودون رئيس الجمهورية بالمعطيات والمعلومات المتوفرة حول الأوضاع التي تعيشها البلاد سواء بدأ العدوان فعلا أوعلى وشك ذلك ويقترحون عليه الإجراءات الممكن اتخاذها، الأمر الذي سينير الرئيس ويساعده على تسيير البلاد خلال هذه الظروف والخروج بها إلى بر الأمان.

كما أن اجتماع الرئيس بوزرائه يسمح له إصدار قراراته بصفة مباشرة كل على مستوى قطاعه ويشرح لهم كل ما هومقبل على اتخاذه، لأنهم الوسيلة التنفيذية التي عن طريقها تطبق كافة إجراءات حالة الحرب.

ب- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن:

أهم ظرف يحتاج فيه رئيس الجمهورية لاستشارة المجلس الأعلى للأمن والاستماع لآرائه هو حالة الحرب، فالخبرة والدراية الواسعة التي يتمتع بها أعضاؤه في المجال الأمني والتكتيكي وإطلاعهم الكبير على الأوضاع الداخلية والخارجية في الدولة يسمح بتزويده بخطط وأفكار مهمة ودقيقة تساهم في رد العدوان إذا بدأ، وتوجيه ضربات استباقية في حال وجود تهديد وشيك الوقوع.

ج- استشارة رئيسي الغرفتين:

جاء ترتيبهما أخيرا في سلم الاستشارات على عكس حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية، كأن المؤسس الدستور ي لم يعطي نفس القيمة والأهمية لاستشارتهم خلال تطبيق حالة الحرب.

ورغم نقص خبرة رئيسي غرفتي البرلمان بشؤون الحرب وتكتيكاتهما إلا أن استشارتهما تبقى ذات وزن ثقيل يمكن أن يقلب قناعات رئيس الجمهورية، لأنهما سينقلان رأي أعضاء ونواب البرلمان سواء كان مؤيدا أو معارضا لما يريد تقريره، بالإضافة إلى أن الآثار

الخطيرة التي تترتب عن اعلان الحرب وخاصة ايقاف العمل بالدستور وتجميد نشاط كل المؤسسات الدستورية في الدولة بما في ذلك البرلمان نفسه تستلزم إعلامهما وأخذ رأيهما ولو كان استئناسيا.

وكما قلنا سابقا، المركز الدستور ي الهام لرئيس مجلس الأمة خاصة في حال شغور منصب رئيس الجمهورية يحتم اطلاعه على الاجراءات والقرارات المزمع اتخاذها ليكون محيطا بها.

د- توجيه خطاب للأمة:

يعتبر «توجيه خطاب للأمة» إجراء وجوبيا يُلزم رئيس الجمهورية القيام به عند تقريره لحالة الحرب حتى يمكن لأفراد الشعب العلم بما أقدم على اتخاذه وبالإجراءات المطبقة والتي سوف تمس حتما حقوقهم وحرياتهم.

ويعود نص المؤسس الدستور ي على ضرورة توجيه خطاب للأمة في حالة الحرب دون

بقية الظروف الاستثنائية[1] إلى خطورتها البالغة وانعكاساتها على كل المستويات وتقييدها الكبير لممارسة الأفراد حقوقهم والتهديد المباشر لمؤسسات الدولة واستقلالها، ما يحتم الانتقال من التسيير العادي للبلاد إلى التسيير الاستثنائي ويجعل من الضروري تركيز كل السلطات في يد شخص واحد هو رئيس الجمهورية.

وأمام هذا الوضع فإنه ومن خلال هذا الخطاب يهدف إلى خلق علاقة مباشرة بينه وبين أفراد شعبه الذين انتخبوه ووضعوا ثقتهم فيه، ويسعى إلى التأثير عليهم حتى يحصل على دعمهم وتأييدهم لما قرره، الأمر الذي يقوي مركزه على الصعيد الداخلي والخارجي.

والخطاب الموجه للأمة يتضمن أساسا توضيحا للأوضاع والظروف التي تعيشها البلاد والعدوان التي تعرضت له أو التهديد الوشيك الوقوع، بمعنى شرح كل الدوافع والمبررات التي أدت إلى إعلان الحرب، كما يتضمن الإجراءات التي تم اتخاذها لمواجهة

---

(1) نصت المادة 70 ف4 دستور 1996 «له ان يخاطب الامة مباشرة» أي ان رئيس الجمهورية له صلاحية توجيه خطاب للامة في أي وقت وظرف شاء، حتى في حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية لكن على سبيل الاختيار، على عكس حالة الحرب التي يكون توجيه خطاب فيها الزاميا.

العدوان والآثار المترتبة عنه على حقوقهم وحرياتهم، وهذا كله لأجل إقناعهم بأن هذا يصب في مصلحتهم والوطن.

هـ- استبعاد استشارة المجلس الدستور ي :

الملاحظ انه لم يتم النص على استشارة رئيس الجمهورية للمجلس الدستور ي كشرط لإعلان حالة الحرب مثلما تم اعتماده في الظروف الاستثنائية الأخرى، ولعل السبب وراء ذلك يعود إلى أهم أثر من آثار تطبيق حالة الحرب وهو توقيف العمل بالدستور والذي يجعل من غير اللازم إبداء الرأي حول مدى دستورية الإجراءات المقررة تنفيذا لها.

لكن ورغم إمكانية موافقة هذا الاتجاه الذي سلكه المؤسس الدستور ي إلا أنه كان ممكنا الإبقاء على استشارة المجلس الدستور ي ليس لإبداء الرأي حول الاجراءات التي سوف يتم تطبيقها بل لإبداء الرأي حول قرار الإعلان نفسه ومدى توافر شروطه وظروفه الدستورية على أرض الواقع، كما أن تواجده في مثل هذه الأوضاع يسمح بعرض العراقيل والصعوبات التي تواجه رئيس الجمهورية لإعلان حالة الحرب عليه، كأن يستعص عليه استشارة إحدى الهيئات كالمجلس الأعلى للأمن مثلا لاستحالة اجتماعه، فيبدي المجلس الدستور ي رأيه حول هذه القضية ويقترح الحل الذي يتوافق مع الدستور ويساير الأوضاع التي تمر بها البلاد، وهذا من شأنه تجنيب رئيس الجمهورية الوقوع في إشكالات دستورية تصعب عليه اتخاذ القرار.

المطلب الثاني: آثار حالة الحرب

فتقرير حالة الحرب نتيجة العدوان الأجنبي الذي تعرضت له المصالح الحيوية للدولة ومؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها لابد أن يكون له آثار تصب كلها في سبيل تدعيم وتقوية سلطة ومركز رئيس الجمهورية ومنحه الصلاحيات اللازمة التي تمكنه الخروج بالبلاد من هذا التهديد لوجودها بأقل أضرار ممكنة وفي أسرع وقت.

وقد نصت المادة 96 دستور 1996 على هذه الآثار»يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.

وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا الى غاية نهاية الحرب....».

الفرع الأول: تجميد العمل بقواعد الدستور

وهو أهم أثر لحالة الحرب والمميز لها عن باقي تطبيقات الظروف الاستثنائية، وقد نص عليه المؤسس الدستور ي صراحة في نص المادة 96 دستور 1996، فيما ثار خلاف كبير حول صلاحية رئيس الجمهورية في تعديل أحكام الدستور قياسا على الوقف والتجميد.

أ- مدى إمكانية تعديل الدستور :

أمام عدم النص صراحة على امكانية إدخال رئيس الجمهورية تعديلات على الدستور ثار نقاش فقهي كبير حول هذه النقطة وانقسمت الآراء بين مجيز لذلك ومنكر، ورأي وسط يقر بالتعديل في حدود.

إلا أن الرأي الراجح هو القائل بعدم أحقية رئيس الجمهورية إدخال أي تعديل على أحكام الدستور أثناء تطبيق إجراءات حالة الحرب، سواء كان جزئيا يمس بعض مواده فقط أوكليا، ذلك أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة والمعبر عن إرادة الشعب والأمة عن طريق السلطة التأسيسية التي وضعته بموافقته، وبالتالي فأي تعديل له لابد من الرجوع بشأنه إلى المصدر وهو الشعب وأخذ رأيه حوله، فان وافق يتم إقراره، وإن رفض يعتبر كأن لم يكن، وأمام استحالة استدعاء أفراده أثناء حالة الحرب لمعرفة موقفه أوعلى الأقل السلطة التأسيسية التي تمثله، فإن رئيس الجمهورية لا يملك سوى صلاحية تجميد ووقف العمل بأحكامه دون أحقية تغييرها أو تبديلها.

فالدستور جاء لإرساء المبادئ الديمقراطية للدولة والتي على أساسها تسير المؤسسات الدستورية فيها وتنظم العلاقة بينها، ولا يمكن بأي حال ان تكون حالة الحرب ذريعة ليقوم رئيس الجمهورية بتغيير هذه المبادئ بما يتوافق مع ظروف وأوضاع غير عادية مؤقتة، وبها يعبر عن أفكاره وقناعاته الشخصية.

ب- وجوب وقف العمل بالدستور :

وهو أثر يتم بصفة مباشرة بعد تقرير حالة الحرب، والمادة 96 دستور 1996 بينت ذلك صراحة ولم تستثني أي جزء من أثر الوقف، بما يفيد ان ذلك يشمل كامل نصوصه.

واذا كان الفقه ينكر على رئيس الجمهورية كما سبق توضيحه أي سلطة لتعديل

الدستور في هذا الوضع، فانه بالنسبة للوقف مجمع على أحقية رئيس الجمهورية فيه بل وجوبيته حسب المادة 96 ف1 دستور 1996.

فالوقف المؤقت لأحكام ونصوص الدستور كما يرى الفقهاء الدستور يون ليس فيه أي اعتداء على سلطة الشعب وسيادته طالما انه ليس نهائيا ودائما، خاصة ان المؤسس الدستور ي نص أن يكون طيلة فترة إعلان الحرب فقط، وبمجرد رفعها يعود العمل بأحكام الدستور ونصوصه وتسير مؤسسات الدولة من جديد وفق مضمونه.

فالحاجة لتقوية سلطة رئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الخطيرة والحساسة التي تمر بها الدولة، وضرورة تدعيمه بصلاحيات تتجاوز كثيرا تلك المقررة دستور يا حتى يستطيع التصدي للعدوان المسلح الاجنبي الذي يهدد استقرار المؤسسات ويهدد استقلال وسلامة تراب البلاد، هو ما فرض ضرورة تعليق العمل بالنصوص الدستورية وتوقيف تطبيق أحكامها لمدة مرتبطة أساسا باستمرار الحرب، وهذا كله بهدف حماية المصلحة العامة حتى لورتب أثارا سلبية على حقوق وحريات الأفراد.

فالدولة إذن وبناءا على اعتبارات تتعلق بالمصلحة العليا يتم تسييرها اثناء الحرب خارج الشرعية الدستورية ودون أي قوانين ونصوص أساسية تحد من صلاحيات واختصاصات رئيس الجمهورية، الأمر الذي رغم أهميته في جوانب عدة إلا أنه حساس وخطير من جوانب أخرى.

الفرع الثاني: تدعيم سلطات رئيس الجمهورية

ويكون ذلك على مستويين اثنين نصت عليهما المادة 96 دستور 1996:

أ- تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات:

لم يكتف المؤسس الدستور ي بمنح رئيس الجمهورية اختصاصات وصلاحيات استثنائية تفوق ما يتمتع به في الظروف العادية مثلما درج عليه في حالة الحرب، الحصار،الاستثناء، بل تعداه في حالة الحرب إلى تخويله كل السلطات الدستورية في الدولة وعمد إلى تجميعها كاملة بين يديه في شكل من أشكال التركيز التام والمطلق للسلطة.

وما هذا التركيز إلا نتيجة مباشرة للأثر الأول المترتب عن تقرير حالة الحرب

وهووقف العمل بالدستور ، بما يعني تجميد عمل كل السلطات الدستورية في الدولة ونقل وظائفها واختصاصاتها مؤقتا لرئيس الجمهورية الذي يمارس ها لوحده دون مشاركة من جهة اخرى.

والمادة 96 دستور 1996 عند نصها على انتقال جميع السلطات إلى رئيس الجمهورية اثناء تطبيق حالة الحرب جاءت عامة لم تحدد مقصودها بالضبط، ما يجعلنا نفسرها تفسيرا عاما يشمل كلا من السلطة التشريعية التي تجمد وظائفها «التشريعية والرقابية» في هذا الوضع، والسلطة القضائية التي تفقد مؤقتا اختصاصها في الفصل والنظر في النزاعات والقضايا وإصدار الأحكام، ويمكن أيضا تجميد عمل الحكومة ووزاراتها إذا ارتأى رئيس الجمهورية أن تواجدها كلها أوبعضها من شأنه تعقيد الإجراءات وتصعيب تنفيذ القرارات بالسرعة المطلوبة، أوأن ميزانية الدولة خلال هذا الوضع لا تكفي لتغطية نفقاتها.

وإن تم الاتفاق أن السلطات الدستورية الثلاث مؤكد دخولها في مضمون النص الدستور ي السالف الذكر، فالنقاش يثور حول السلطات الأخرى في الدولة خاصة أن المادة 96 دستور 1996 جاءت «يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات» ولم يحددها بالدستورية لنتوقف حينها عند المؤسسة التشريعية والقضائية والتنفيذية، وبالتالي يمكن اعتبار كل هيئة أو مؤسسة عمومية تمثل سلطة عامة في الدولة مجمدة النشاط إلى غاية نهاية الحرب بمعنى ان الجماعات المحلية المنتخبة من بلدية وولاية والمؤسسات الاستشارية والمجلس الدستور ي لا يمكن أن تمارس أي صلاحية من صلاحياتها الدستورية ويتم نقلها كلها لرئيس الجمهورية، لكن هذا يطرح تساؤلا آخر: إذا سلمنا بهذا الاتجاه وقلنا بتجميد كل السلطات في الدولة بما فيها القاعدية - بلدية، ولاية، مديريات - فكيف يمكن لرئيس الجمهورية تنفيذ الاجراءات التي يقرها لمواجهة العدوان اذا لم يكن له الاجهزة التنفيذية اللازمة لتطبيق ذلك على المستوى المركزي والمحلي؟.

لهذا فضروري توضيح هذه النقطة وتحديد المقصود بالسلطات التي يتم نقلها لرئيس الجمهورية.

هذا الأخير إذن أثناء تطبيق حالة الحرب يتمتع بسلطات استثنائية مطلقة، وهي ضرورة فرضتها طبيعة الخطر الذي تتعرض له الدولة نتيجة العدوان المسلح المهدد لمؤسساتها واستقلالها وسلامة ترابها، يستلزم تزويده بكل ما يحتاجه من اختصاصات حتى تكون له قدرة اتخاذ القرارات الكفيلة بردعه، ولوأدى ذلك إلى المساس بالحقوق والحريات وانتهاك

بعض أحكام الدستور المجمد أصلا، فالموازنة المنطقية بين الحفاظ على وجود الدولة وبين الاعتبارات الاخرى تستلزم تفضيل الأولى والتنازل عن الثانية مؤقتا.

لكن المؤسس الدستور ي وحرصا منه على عدم تحول رئيس الجمهورية اثناء ممارسته لكل هذه الصلاحيات إلى «ديكتاتور بغطاء قانوني» لأنه لا توجد أي سلطة مقابلة يمكنها مراقبته أو إيقافه، فانه نص ولو ضمنيا أن كل الإجراءات المتخذة يجب أن تكون غايتها حماية البلاد من العدوان المسلح الذي تتعرض له والمحافظة على مؤسساتها، بمعنى أنه لا يحق له فرض تدابير واحتياطات ليس لها علاقة برد العدوان وإعادة استقرار البلاد وإلا كانت غير شرعية تمس مصداقيته أمام شعبه وقد تنشئ مسؤوليته بعد انتهائها.

كما أن هذه السلطات الاستثنائية مرتبطة بمدة زمنية مؤقتة تتعلق بحالة الحرب، وبمجرد زوال العدوان والتوتر والعودة النسبية للاستقرار ولممارسة المؤسسات وظائفها فان رئيس الجمهورية ملزم بالتخلي عنها والعودة إلى الشرعية الدستورية والتسيير العادي للدولة الذي أساسه مبدأ الفصل بين السلطات والتزام حقوق وحريات المواطن.

ب- تمديد عهدة رئيس الجمهورية:

فانتهاء مدة ولاية رئيس الجمهورية[1] أثناء تقرير حالة الحرب يستوجب حسب المادة 96 ف3 دستور 1996 تمديدها آليا وبقائه في منصبه إلى غاية نهايتها بناء على عدة اعتبارات أهمها:

1- عدم إمكانية إجراء انتخابات رئاسية في وضع خطير وحساس تكون فيه مؤسسات الدولة واستقرارها وسلامة ترابها مهددة بعدوان أجنبي مسلح لا يمكن معه توفير الاجواء والظروف الملائمة للاقتراع مع ما يتطلبه من إجراءات معقدة وطويلة مثل: عملية التسجيل في القوائم الانتخابية، فتح باب الترشح، الحملة الانتخابية، فكل هذه المراحل غير ممكنة التطبيق زمن الحرب ما يستدعي تأجيلها إلى وقت لاحق تكون فيه البلاد تجاوزت الأزمة وتعيش وضعا يسمح بذلك.
2- من مصلحة الدولة ومؤسساتها عدم استبدال الرئيس أثناء حالة الحرب وتركه يكمل وظيفته ومهامه إلى غاية نهايتها، بحكم أنه الأدرى بالأوضاع التي استلزمت تقريرها

(1) المادة 74 دستور 1996 «مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات(5)، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية».

والعارف بطبيعة الإجراءات والتدابير التي اتخذت على لصد العدوان وتخفيف أضراره قدر المستطاع.

فمبدأ الاستمرارية ضروري في هذا الوضع، وانتخاب أي رئيس جمهورية جديد قد يكون له عواقب وخيمة على الدولة ومستقبلها لأنه يحتاج مدة زمنية معتبرة حتى يطلع على كل أبعاد وانعكاسات الحرب وعلى ما قام به الرئيس السابق له، ثم يبدأ مهامه في تسيير البلاد في ظل الظرف الاستثنائي الخطير.

3- الأثر الوجوبي لحالة الحرب وهو وقف العمل بقواعد الدستور مدة إعلانها يجعل من غير الممكن اجراء انتخابات رئاسية في ظل عدم وجود نصوص وأحكام تنظم سيرها، فالانتخاب عملية ديمقراطية تتم وفق اجراءات ومراحل قانونية شفافة ونزيهة يكون الدستور حاميها، وغياب هذا الأخير يحتم تأجيلها.

4- الانتخاب عملية شراكة بين جميع السلطات الدستورية في الدولة من تشريعية، قضائية، تنفيذية إلى الاستشارية كالمجلس الدستور ي ولا يمكن إجراؤها في ظل غياب إحداها، وحالة الحرب كما هو مقرر حسب المادة 96 دستور 1996 تستوجب نقل سلطات واختصاصات الهيئات السالفة الذكر الى رئيس الجمهورية الذي يمارس ها وحده، ما يعني غياب الضمانات الدستورية الأساسية لإجراء الانتخابات من هيئات الرقابة الى الإعلان الرسمي عن النتائج الى الفصل في النزاعات الانتخابية، ويجعل إجراءها في هذا الفراغ المؤسساتي مساسا بمصداقيتها وشرعيتها.

5- العملية الانتخابية تتطلب امكانيات مالية وبشرية معتبرة الأفضل تخصيصها لمواجهة العدوان المسلح الذي تتعرض له البلاد.

فالمؤسس الدستور ي إذن وفق في التوجه الذي سلكه حين قضى بضرورة تمديد عهدة رئيس الجمهورية أثناء تطبيق حالة الحرب وتأجيل الانتخابات الرئاسية الى غاية انتهائها وعودة مؤسسات الدولة لممارسة وظائفها واختصاصاتها، بما توفره من استقرار لإجرائها في ظل الضمانات الدستورية.

المطلب الثالث: تمايز مركز البرلمان بغرفتيه في حالة الحرب

الشيء الملاحظ حول دور البرلمان في حالة الحرب أنه دور تصاعدي، فمن الاقصاء في الإعلان الى الحضور الشرفي طيلة مدة التطبيق، الى سلطة الموافقة على قرار الإنهاء.

الفرع الأول: إقصاء البرلمان بغرفتيه من حق الاعلان

المؤسس الدستور ي وبموجب المادة 95 دستور 1996 نص صراحة أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل بإعلان حالة الحرب لا تشاركه أي هيئة حتى لو كانت السلطة التشريعية الممثلة والمنتخبة من طرف الشعب، وإن كان قد ألزمه القيام بمجموعة استشارات إستئناسية من بينها استشارة رئيسي غرفتي البرلمان الذين يقدمان رأيهما بناء على القناعات والاتجاهات المختلفة المثارة داخل المجلسين وينقلان لرئيس الجمهورية بالخصوص موقف الأغلبية البرلمانية من التدابير المراد تطبيقها لصد العدوان الأجنبي الذي يهدد المصالح الحيوية للدولة.

ويعود إقصاء البرلمان بغرفتيه معا من حق المشاركة في قرار الإعلان ولو على سبيل الاستشارة إلى الفترة الزمنية الطويلة التي يتطلبها انعقاده والاجراءات المعقدة الواجب القيام بها، ما يؤدي حتما الى تأخير ليس في صالح الدولة التي تتعرض لاعتداء وهجوم مسلح يتطلب اتخاذ تدابير في غاية السرعة.

كما أن الاتجاهات الفكرية والايديولوجية والسياسية الكثيرة على مستوى غرفتي البرلمان تجعل اعطاء رأيه حول القرار المتعلق بإعلان الحرب يحتاج لمناقشات وجلسات عديدة يتم فيها تبادل الأفكار والاقتراحات من طرف النواب والأعضاء، ثم في الأخير التصويت للخروج برأي تتبناه الأغلبية، وكل هذا لا يمكن القيام به والدولة مهددة بخطر جسيم حال يؤثر على كافة المستويات.

الفرع الثاني: الحضور الشرفي للبرلمان بغرفتيه طيلة فترة الحرب

رغم تحويل كافة السلطات الدستورية إلى رئيس الجمهورية أثناء حالة الحرب بما فيها

التشريعية، فان المادة 95 ف2 دستور 1996 نصت «ويجتمع البرلمان وجوبا» كما نصت المادة 98 ف1 من القانون العضوي 99–02 المنظم لعمل غرفتي البرلمان والعلاقة بينهما وبين الحكومة أن هذا الاجتماع يكون في صيغة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، واستلزمت الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية في حين نص المؤسس الدستور ي أنه يكون بقوة القانون مباشرة بعد تقرير حالة الحرب ودون انتظار الضوء الأخضر من أي جهة كانت، ما يمثل اعتداءً على أحكام الدستور ينبغي تداركه وتعديله بما يتوافق معه.

فالتجميد الصريح لاختصاصات السلطة التشريعية بموجب المادة 96 دستور 1996 وتركيزها كلها في يد رئيس الجمهورية يجعلنا نعتبر أن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا طيلة مدة الحرب مجرد شاهد على الأحداث ليس بإمكانه اتخاذ أي اجراء رقابي ضد قرارات وأوامر رئيس الجمهورية أو إصدار نص تشريعي لتنظيم وضع ما، فكل هذا مسلوب منه مؤقتا طالما أن الدستور موقف لا تسري احكامه بما فيها المتعلقة بمجلسي البرلمان.

والدور الوحيد الذي يمكن افتراضه للبرلمان المنعقد بغرفتيه خلال مدة الحرب هو الدور الاستشاري، وبرغبة من رئيس الجمهورية الذي يمكنه طلب إعداد دراسة أو استشارة حول موضوع يتعلق خاصة بالتدابير المتخذة لصد العدوان الأجنبي المسلح ولاسترجاع استقرار مؤسسات الدولة وسيادتها، فالتركيبة الثرية للبرلمان والخبرات الكبيرة المكونة له تسمح بتحليل واقعي أكاديمي لمختلف الأوضاع، وتقديم اقتراحات واستشارات ذات دقة عالية يمكن لرئيس الجمهورية اعتمادها إذا اقنعته ورأى انها تخدم مصلحة البلاد.

الفرع الثالث: الموافقة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم

بعد الدور الثانوي إن لم نقل المنعدم الذي لعبه البرلمان طيلة فترة حالة الحرب، تنقلب الموازين فيما يخص إعلان الهدنة والسلم ليتحول الى صاحب السلطة الكاملة الذي يملك حق قبول توقيف الحرب مؤقتا أونهائيا.

ورئيس الجمهورية إذا كان يتولى جميع السلطات في الدولة أثناء حالة الحرب فهذا يعني أنه صاحب الصلاحية الكاملة في إنهائها والموافقة على الهدنة والسلم وهي سلطة لا قيد عليها، ذلك أن له حق إنهاء الحرب أو الاستمرار فيها، كما له أن يدخل في هدنة مع الدولة العدو، ويعلن عن الهدنة ثم يعود للحرب أو يوافق على السلم، فإيقاف الحرب لا يعني على الاطلاق السلم وعودة الشرعية الدستورية وحكم القانون[1]، إلا أنه رغم هذه الاختصاصات كلها فالمادة 97 دستور 1996 نصت أن حق الموافقة النهائية على اتفاقيات الهدنة والسلم يرجع لغرفتي البرلمان.

فالمؤسس الدستور ي رغم تقريره لاستمرار هيمنة رئيس الجمهورية بمنحه صلاحية توقيع اتفاقيات الهدنة والسلم مع الدول الأطراف في الحرب، إلا أنه جعل دخولها حيز

(1) بوشعير السعيد، مذكرة دكتوراه، المرجع السابق، ص378.

النفاذ موقوفا على موافقة غرفتي البرلمان صراحة وأعطاها الحرية الكاملة في تقدير ضرورة ذلك بناءا على انعكاساتها الايجابية والسلبية على استقرار الدولة ومؤسساتها.

ونصت المادة 97 ف3 دستور 1996 على أن تكون الصيغة التي توافق فيها السلطة التشريعية على إنهاء أو تجميد الحرب هي الانعقاد المستقل لكل غرفة على حدا، واستبعدت آلية انعقاد البرلمان بغرفتيه معا.

ولعل الغاية وراء ذلك هي أن فتح المناقشة حول الاتفاقية على مستوى كل مجلس بصفة مستقلة يسمح بتدقيق وتحليل أكثر لها وتبادل للأفكار والقناعات احسن مما يكون عليه الأمر في البرلمان بمجلسيه معا، الذي يتميز بكثرة أعضائه ما يعقد المناقشة ويجعلها غير بناءة.

المبحث الرابع: الموافقة على تقرير الظروف الاستثنائية فترة شغور رئاسة الجمهورية

اعتمد التنظيم الدستور ي للظروف الاستثنائية في دستور 1996 أساسا على تخويل رئيس الجمهورية السلطة شبه الكاملة في ممارسة الاختصاصات والصلاحيات الغير عادية التي من شأنها منحه القدرة على حماية مصالح البلاد ومؤسساتها من الاخطار والاعتداءات التي قد تعترضها وإعادة الاستقرار والهدوء لها، وفي المقابل أنيطت السلطة التشريعية بمهام ووظائف ثانوية لا تعكس إطلاقا المكانة الحقيقية لها والدور الممكن أن تساهم به في مثل هذه الأوضاع.

لكن قد يتصادف أن تواجه الدولة وضعا استثنائيا يتطلب تقرير الإجراءات الدستورية الضرورية لمواجهته وفي نفس الوقت تكون في وضع آخر صعب وحساس وهو شغور منصب رئاسة الجمهورية لأي سبب كان، ما يطرح التساؤل عن كيفية تسيير البلاد في مثل هذين الوضعين الخطيرين المتزامنين الذين إن لم يحسن فيهما اختيار الجهة التي تتخذ القرارات المصيرية بالدقة والكفاءة الضرورية فإن المؤسسات الدستورية كلها تصبح مهددة في استقرارها، الأمر الذي قد يدخل البلاد في فوضى عارمة تأتي على الأخضر واليابس.

والمؤسس الجزائري ضمانا لعدم وقوع مثل هكذا أزمة الدستورية[1] فقد حرص على تنظيمها وتحديد الجهة المخول لها اتخاذ قرار تطبيق الظروف الاستثنائية في ظل شغور منصب رئيس الجمهورية، والهيئات الواجب استشارتها لأجل ذلك، بحيث نص في المادة 90 فقرة4 دستور 1996 «لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق أحكام المواد 91، 93، 94، 95، 97 من الدستور ، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بعد استشارة المجلس الدستور ي والمجلس الأعلى للأمن».

بمعنى أنه لا يمكن خلال فترة 45 يوما المتعلقة بالشغور المؤقت لرئاسة الجمهورية وفترة 60 يوما المتعلقة بالشغور النهائي بالاستقالة أو الوفاة، أن يتم تقرير كل من حالة الطوارئ، الحصار، الاستثناء، الحرب، التعبئة العامة وتوقيع إتفاقيات الهدنة ومعاهدات

(1) رغم نص المادة 85 دستور 1989 «لا يمكن خلال الفترتين السابق ذكرهما، تطبيق أحكام المواد 87، 88، 89 و91 من الدستور الا بموافقة المجلس الشعبي الوطني، بعد استشارة المجلس الدستور ي والمجلس الاعلى للأمن» التي نظمت اقتران شغور رئاسة الجمهورية بتقرير الظروف الاستثنائية واشترطت موافقة المجلس الشعبي الوطني، إلا أنها كانت مستحيلة التطبيق خلال الازمة التي عرفتها الجزائر سنة 1992، بسبب حل المجلس الشعبي الوطني وغياب رئيس الجمهورية، وعدم إمكانية استخلافه ما ادى إلى تقرير حالة الطوارئ بشكل متعارض ومخالف لأحكام الدستور.

السلم، إلا بعد قيام رئيس الدولة أو رئيس الدولة بالنيابة بمجموعة استشارات لهيئات دستورية محددة والحصول على موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

والملاحظ من نص المادة 90 فقرة 4 دستور 1996 أن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا تبوأت مركزا دستور يا محوريا إبان تطبيق أحكام المواد 91، 93، 94 [1]، 95 و97 من الدستور خلال فترة شغور رئاسة الجمهورية، فمنحت لها الصلاحية الكاملة في تقرير الحالات السالفة الذكر من عدمه، وهذا تغير واضح لموقف المؤسس الدستور ي اتجاهها فرضته الأوضاع الخطيرة المتزامنة.

المطلب الأول: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير الظروف الاستثنائية فترة شغور رئاسة الجمهورية

يعتبر اقتران شغور رئاسة الجمهورية بإعلان إحدى تطبيقات الظروف الاستثنائية

(1) نصت المادة 94 دستور 1996 «يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع الى المجلس الاعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة».
لغويا: مصطلح «تعبئة» مشتق من «عبأ» بمعنى هيأ، ويقابلها «النفير» أي القوم الذين ينفرون في الامر متأهبين للجهاد.
ومصطلح التعبئة العامة كما حدده المعجم العسكري هو«مجموعة التدابير التي تتخذها الدول للانتقال من حالة السلم الى حالة الحرب، ويقصد بها حشد جميع جهود الدولة وامكانياتها الاقتصادية والبشرية لخوض أعمال القتال، وتشمل إجراءات التعبئة العامة تحول اقتصاد السلم الى اقتصاد الحرب وتعبئة وسائل النقل البحري وتعبئة المنشآت الصناعية والمرافق العامة وتخصيصها للحرب».
كما عرف المرسوم الرئاسي 11/ 104 الذي اصدره الرئيس السوري بشار الأسد التعبئة العامة بأنها «تحويل البلاد بشكل عام والقوات المسلحة بشكل خاص من زمن السلم إلى زمن الحرب، استعدادا للدفاع عن سيادة الوطن ومواجهة الأخطار الداخلية والخارجية بما فيها الكوارث الطبيعية وغير الطبيعية».
كما يعرف الفقهاء التعبئة العامة بأنها «تحويل قوات الجيش الوطني المسلح من حالة السلم الى حالة الحرب أو شبه الحرب، وإعادة برمجة وتنظيم كافة القطاعات في الدولة سواء الاقتصادية أو الامنية أو الدفاعية والموارد المادية والبشرية والقوانين، بما يسمح بتوفير متطلبات الحرب الطويلة أو القصيرة الامد وتحقيق اهدافها».
وللتعبئة أسلوبان للتطبيق:
1 – التعبئة العلنية: يتم فيها الإعلان عن التطبيق الفعلي لحالة التعبئة العامة نتيجة وقوع الظرف الذي يستوجب ذلك، عن طريق الإذاعات، التلفزيون، الصحف، مكبرات الصوت والقصاصات من أجل الإسراع في تسخير كافة الموارد البشرية والمادية.
2 – التعبئة السرية: وتكون بصفة دورية وبطرق سرية عن طريق الهاتف، الفاكس، الاتصال المباشر والغرض منها اختبار جاهزية كافة أفراد الجيش وخاصة الاحتياط وبقية الأجهزة التي تلعب دورا أثناء التعبئة الحقيقية العلنية، ويتم أثناءها اختبار مختلف الخطط والتكتيكات لمعرفة نقاط الضعف فيها وتصحيحها.
أنواع التعبئة: للتعبئة نوعان أساسيان:
1 – التعبئة العامة: وهي وضع جميع موارد البلاد البشرية والمادية في خدمة المجهود الحربي وفقا لمقتضيات مصلحة البلاد.
2 – التعبئة الجزئية: وهي وضع جزء من موارد البلاد البشرية والمادية في خدمة المجهود الحربي في منطقة محددة أو أكثر حسب الحالة التي تستدعي ذلك.

من أخطر الحالات التي قد تعيشها الدولة في مسارها، وعدم تنظيم مثل هذه الأوضاع قد يؤدي إلى انفلات رهيب على كل المستويات الأمنية، السياسية، الاقتصادية...الخ.

ولهذا لم تترك هذه الحالة دون تحديد للأوضاع التي تستوجب إعلانها، والجهات المخول لها ذلك سواء كانت استشارية أو صاحبة القرار، وهذا لأجل حماية المصالح الحيوية للبلاد ومؤسساتها الدستورية إلى غاية عودة أوإنتخاب رئيس الجمهورية الذي يتولى زمام الأمور ويمارس الصلاحيات والاختصاصات المخولة له دستور يا بصفة أحادية كما بينا سابقا، أوتجاوز الأزمة واسترجاع الاستقرار.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

من خلال المادة 90 ف4 يتبين اشتراط الدستور لظرفين أساسيين يجب حدوثهما لتبرير إعلان الظروف الاستثنائية أثناء شغور رئاسة الجمهورية.

أ- شغور منصب رئاسة الجمهورية:

لم يتم التفريق بين الشغور المؤقت والشغور النهائي[1]، فالمادة 90 ف4 نصت «لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق أحكام المواد 91 و93 و94 و95 و97 من الدستور، إلا بموافقة...» والفترتين المقصودتين هما: 45 يوما المحددة في المادة 88 ف2 التي نصت «يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي(2/ 3) أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون(45) يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور ».

والفترة الثانية هي 60 يوما المنصوص عليها في المادة 88 ف6 «يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون(60) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية».

أي بمجرد حدوث مانع للرئيس أو وفاته أواستقالته وتولي رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستور ي رئاسة الدولة فإن حدوث عدوان أو تهديد يمس تواجد الدولة واستمراريتها يبرر لهذين الأخيرين اتخاذ قرار إعلان الظروف الاستثنائية على أرض الواقع، بعد القيام بالاستشارات اللازمة والحصول على موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

(1) لمزيد من الشرح ارجع الفصل الأول، المبحث الثاني، ص48.

ويعد عدم تمييز المؤسس الدستور ي بين كافة حالات شغور منصب رئيس الجمهورية لإعلان الظروف الاستثنائية اتجاها صائبا سلكه، ذلك أن العبرة بغياب الرئيس وعدم امكانية ممارسة وظائفه واختصاصاته، فآثار الظرف الاستثنائي الذي تواجهه الدولة وانعكاساته على مصالحها الحيوية لا يختلف في حال كان الرئيس غائبا مؤقتا بسبب المرض أو بصفة نهائية لاستقالته أو وفاته، وبالتالي فكلا الوضعين سواء الشغور النهائي أو المؤقت يمكن أثناءهما إعلان احدى الظروف الاستثنائية إذا توفرت أسبابها.

ب- وجود خطر أو تهديد يبرر تقرير الظروف الاستثنائية:

فتطبيق أحكام المادة 90 فقرة 4 لا يكون إلا في حال وقوع خطر أو تهديد يستوجب إعلان احدى صور الظروف الاستثنائية المنصوص عليها بموجب المواد 91، 93، 94، 95 والمادة 97 المتعلقة بإبرام اتفاقية الهدنة ومعاهدة السلم، وتزامن هذا الخطر أو التهديد مع شغور منصب رئاسة الجمهورية.

وكما رأينا سابقا فإن لكل ظرف استثنائي وضع خاص يستوجب إعلانه تم النص عليه دستور يا، ولو أن هذه الأوضاع في كثير من الأحوال تتداخل بينها ما يجعلها تتشابه وتتقارب في مفهومها.

وقد حرص المؤسس الدستور ي على اشتراط الوضع المؤدي إلى إعلان الظروف الاستثنائية ضمانا لعدم استخدامها في غير محلها أوإقرار حالة استثنائية في وضع يحتاج مواجهته حالة أقل أوأكثر شدة، كما يقيد ذلك سلطة رئيس الجمهورية أورئيس الدولة في خدمة أغراض شخصية ذاتية من وراء هذا التقرير.

وسنحاول التذكير بالأوضاع المبررة لإعلان كل حالة من الحالات المحددة في المادة 90ف4:

1- حالة الطوارئ والحصار:

نصت المادة 91ف1 «يقرر رئيس الجمهورية اذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة...».

فالضرورة الملحة هي الدافع الاساسي لإعلان كل من حالتي الطوارئ والحصار دون

تمييز أو تخصيص، ولرئيس الدولة إبان شغور منصب رئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في الاختيار بين الحالة التي يستلزم تطبيقها لمواجهة الوضع الذي تواجهه مؤسسات الدولة.

ويعرف الفقهاء الضرورة الملحة بانها «تلك الضرورة العاجلة الغير متوقعة التي تجعل من اللازم اللجوء الى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع الخطر ومواجهة الأزمة التي تهدد استقرار البلاد»[1].

2- الحالة الاستثنائية:

نصت المادة 93 ف1 دستور 1996 «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية اذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها...».

فتقرير الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الدولة زمن شغور منصب رئاسة الجمهورية مرتبط أساسا بوجود خطر على قدر كبير من الجسامة يكون قد وقع أوعلى وشك الوقوع، ومن شأنه أن يؤدي الى انعكاسات سلبية تخل باستقرار مؤسسات الدولة وباستقلالها وبوحدة وسلامة ترابها.

3- حالة التعبئة العامة:

نصت المادة 94 دستور 1996 «يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة...».

والتعبئة العامة يتم تقريرها في حال معلومات شبه أكيدة على وجود تهديد وشيك الوقوع بحرب من طرف دولة أجنبية، ما يحتم على رئيس الدولة زمن الشغور إعلانها، وبالتالي يتم حشد كل الامكانيات المادية والبشرية وتحضيرها للحرب.

(1) وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص27.

4- حالة الحرب:

نصت المادة 95 دستور 1996 «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة...».

فالمبرر والدافع الأساسي وراء إعلان رئيس الدولة تقرير حالة الحرب زمن الشغور هو تعرض البلاد فعلا إلى عدوان مسلح من طرف دولة أجنبية أوأكثر، أو وجود معلومات أكيدة بوشوك وقوعه حسب ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة.

5- توقيع اتفاقية الهدنة ومعاهدة السلم:

نصت المادة 97 فقرة1 «يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم» بمعنى أن رئيس الدولة زمن الشغور له صلاحية توقيع الهدنة والسلم، والدافع الأساسي لذلك هو مصلحة الدولة ومؤسساتها، فحيث وُجدت فإنه يقرر ما يخدمها.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية

بالإضافة الى الظروف الموضوعية التي سبق ذكرها فإن المادة 90 ف4 وضعت مجموعة شروط شكلية لأجل تطبيق أحكام المواد 91، 93، 94، 97،95 زمن شغور رئاسة الجمهورية، وهذه الأخيرة تتمثل في استشارة المجلس الدستور ي، والمجلس الأعلى للأمن، وموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

مع العلم أن صلاحية المبادرة بإعلان إحدى الحالات السابقة وسلطة اتخاذ القرار النهائي بتطبيقها، تعود لرئيس الدولة المتمثل في رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستور ي في حال اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بحدوث مانع لرئيس مجلس الامة.

أ- إستشارة المجلس الدستوري:

فرئيس الدولة زمن الشغور قبل إعلانه تطبيق إحدى صور الظروف الاستثنائية أو إبرامه

لاتفاقية الهدنة أو السلم ملزم بالحصول على رأي المجلس الدستور ي حول ما هو

مقبل على تقريره، خاصة أن هذا الأخير يكون قد أبدى رأيه سابقا حول حالة الشغور حسب ما تنص عيه المادة 88 دستور 1996، وبالتالي فإنه على إطلاع كامل بالأوضاع والظروف الصعبة التي تعيشها البلاد ويستطيع تقدير مدى ضرورة الانتقال من التسيير العادي الى التسيير الغير العادي لمؤسسات الدولة في غياب رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب.

فالاستشارة التي يقدمها المجلس الدستور ي في هذا الوضع رغم عدم إلزاميتها لرئيس الدولة إلا أنه يعطيها أهمية كبيرة تصل الى درجة بناء قراره النهائي على أساسها، سواء كانت مؤيدة أو معارضة لتطبيق إحدى الظروف الاستثنائية خلال فترة شغور منصب رئيس الجمهورية، الأمر الذي من شأنه إعطاء أكثر مصداقية ومشروعية دستورية للرئيس في فترة الشغور وتساهم في زيادة شعبيته ومساندة المواطنين له.

والمؤسس الدستور ي ونظرا لخطورة الوضع وحساسيته فضل أن تكون الاستشارة مقدمة من طرف المجلس بكامل اعضائه بدل اقتصارها على رئيسه، وذلك لفتح نقاش أوسع وتبادل أكبر للآراء ضمانا لدقة وواقعية الاستشارة.

كذلك فاستبعاد رئيس المجلس الدستور ي من الاستشارة يعود لسبب آخر هو أنه قد يكون في نفس الوقت رئيسا للدولة، وذلك في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية بحدوث مانع لرئيس مجلس الأمة أما يجعل من غير المقبول استشارته من جانب ومنحه سلطة اتخاذ القرار النهائي من جانب آخر.

ب- استشارة المجلس الأعلى للأمن:

الوضع الغير مستقر أصلا الذي تعيشه البلاد بسبب حدوث مانع مؤقت أودائم لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى تعرضها لخطر جسيم أوعدوان يهدد مؤسساتها وسلامتها يجعل طلب استشارة المجلس الاعلى للأمن شيئا ضروريا ينبغي على رئيس الدولة القيام به.

فرئيس الدولة من الممكن أن تنقصه الخبرة والدراية في الشؤون الأمنية والدفاعية والدبلوماسية ...الخ، بحكم المنصب الذي تقلده قبلا- رئيس مجلس الأمة أو المجلس الدستور ي- ما يجعل اتخاذه القرار النهائي بشأن الاعلان من عدمه بحاجة إلى رأي أشخاص وهيئات ذات اختصاص وإحاطة بالأوضاع الاستثنائية التي تواجه الدولة

وتستطيع تحليلها ودراستها واقعيا وأكاديميا وتقديم اقتراحات تساهم في تجاوزها بأقل الأضرار، وهذا كله موجود على مستوى المجلس الأعلى للأمن.

ج- موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا:

على عكس الأوضاع التي يكون فيها رئيس الجمهورية موجودا ويمارس وظائفه بصفة عادية، والتي منح فيها الصلاحية الكاملة لتقرير الظروف الاستثنائية دون انتظار موافقة أي جهة أخرى[1]، فإن المؤسس الدستوري ربط سلطة رئيس الدولة في تقرير الظروف الاستثنائية والمصادقة على اتفاقيات الهدنة والسلم إبان فترة شغور رئاسة الجمهورية بضرورة موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، وهذا لعدة عوامل ومبررات كما سنرى لاحقا.

المطلب الثاني: أسباب ونتائج اعطاء البرلمان بغرفتيه معا سلطة الموافقة

تجدر الإشارة أنه رغم الدور الهام المنوط بالبرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر بموجب المادة 93 ف4 دستور 1996 والتي خولته سلطة الموافقة على تقرير الظروف الاستثنائية في فترة شغور رئاسة الجمهورية، إلا أنه لا يملك سلطة القرار النهائي بتطبيقها كونها منحت لرئيس الدولة- رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري- وبالتالي فإننا مهما تحدثنا عن ايجابية المركز الدستوري للغرفتين في هذا الوضع وخاصة إذا قارناه بغيره من الظروف الغير العادية فإنه يبقى مركزا مقيدا ومعلقا على إرادة خليفة رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: أسباب إعطاء البرلمان بغرفتيه معا سلطة الموافقة

ويعود الدافع وراء تفضيل المجلسين المنعقدين معا من طرف المؤسس الدستوري ومنحهما السلطة الكاملة في الموافقة على قرار تطبيق إحدى صور الظروف الاستثنائية خلال فترة الشغور إلى مجموعة عوامل وأسباب تتعلق أساسا برئيس الدولة الذي يتولى زمام الأمور في هذه الأوضاع، وبغرفتي البرلمان اللتين تمثلان السلطة التشريعية أثناءها.

وإن كان المؤسس الدستوري بنصه في المادة 90 ف4 على منح البرلمان بغرفتيه معا

(1) ما عدا التوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي تم اشتراط موافقة كل غرفة من غرفتي البرلمان عليها صراحة وذلك بموجب المادة 97 دستور 1996.

السلطة الكاملة للموافقة على التقرير قد خرج عن السياق العام الذي سلكه في معظم النصوص الدستورية وهو تكريس الهيمنة التنفيذية على التشريعية واستبعاد الأخيرة من أية مشاركة فعالة في اتخاذ القرارات المصيرية للدولة، فإنه في الوضع المنصوص عليه في المادة السالفة يعد إجراءا فرضه الأمر الواقع بسبب غياب رأس هرم الجهاز التنفيذي ما أدى الى ضعفه وعدم قدرته على أداء دوره دون الاشتراك مع نظيره التشريعي.

أ- أسباب تتعلق برئيس الدولة :

هناك مجموعة أسباب تتعلق بطبيعة رئيس الدولة، حتمت إشراك البرلمان بغرفتيه وإعطائه

سلطة الموافقة على تقرير الظروف الاستثنائية زمن الشغور أهمها:

1- افتقاد رئيس الدولة الذي يتولى سلطة تسيير البلاد في حال حدوث مانع مؤقت أونهائي لرئيس الجمهورية إلى الشرعية الانتخابية والدعم والمساندة الشعبية اللازمة التي تمكنه اتخاذ القرارات المصيرية للبلاد، فكل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستور ي الذين يتوليان زمام تسيير شؤون الدولة زمن الشغور معين بقوة الدستور وغير مختار من طرف الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السري مثل رئيس الجمهورية، ما يمكن أن يثير انتقادات كبيرة في حال انفرادهما بتقرير إحدى تطبيقات الظروف الاستثنائية في الوضع الغير مستقرأ أصلا ودون الحصول على موافقة أي هيئة أوسلطة دستورية تمثل حقوق ومصالح الأفراد.

2- نقص خبرة ودراية كل من رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الدستور ي بشؤون تسيير الدولة ومؤسساتها في الأوضاع العادية يجعل منحهما صلاحية تقرير الظروف الاستثنائية بصفة أحادية أمرا خطيرا من شأنه الإضرار بالمصالح الحيوية للبلاد وإدخالها في أوضاع متدهورة كان ممكنا تفاديها لوتم فتح نقاش وتبادل للآراء حولها، ولهذا منح البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر سلطة الموافقة على تقرير الحالات المنصوص عليها في المادة 90 فقرة4.

3- التخفيف من المسؤولية الشخصية لرئيس الدولة الذي جاء لإدارة شؤون البلاد بصفة مؤقتة مدة شغور منصب رئيس الجمهورية فوجد نفسه في وضع جد معقد ألزم فيه بضرورة اتخاذ موقف سريع ودقيق بشأن إعلان الانتقال الى التسيير الغير العادي

للبلاد من عدمه، ما يجعل الأفضل له تقاسم هذه السلطة مع هيئة اخرى حتى يضمن تقاسم النتائج وعدم تحميلها له بشكل فردي خاصة إن كانت سلبية.

4- الفترة الزمنية القصيرة التي يقضيها رئيس الدولة في سد الحكم[1] لا تمكنه الحصول على كل المعلومات والمعطيات حول الأوضاع العادية والاستثنائية التي تعيشها البلاد، فمعرفة كيفية تنظيم وهيكلة الجهاز التنفيذي التابع له يتطلب مدة زمنية معتبرة لا يمكن انتظارها في الحالات الخطيرة، ما يستوجب إحالة هذه القضية للبرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر الذي له أجهزة وآليات تمكنه الحصول على كل تفاصيل الظرف المهدد لمؤسسات الدولة وما إذا كان يتطلب تقرير الاجراءات الاستثنائية أم لا.

ب- أسباب تتعلق بالبرلمان:

هي مجموعة خصائص وعوامل إيجابية منحت السلطة التشريعية أفضلية على السلطة التنفيذية في الوضع المنصوص عليه بالمادة 90 ف4، ما جعل المؤسس يوليه صلاحية موافقة أورفض تطبيق أحكام المواد 91، 93، 94، 97،95 دستور 1996 زمن شغور منصب رئاسة الجمهورية.

1- الطبيعة التمثيلية لغرفتي البرلمان اللتين تم انتخاب معظم النواب والأعضاء فيهما عن طريق الاقتراع المباشر أوغير المباشر من طرف أفراد الشعب تجعلهما في مركز قوة أمام رئيس الدولة المعين بقوة الدستور ، ما يتيح لهما المشاركة في اتخاذ قرار تطبيق أحكام المادة 90 فقرة 4، والموافقة إذا كان ذلك يخدم المصالح الحيوية للدولة أو الاعتراض في حال ما كانت الأوضاع لا تستلزم ذلك.

2- اشتراك البرلمان بغرفتيه معا في تطبيق المادة 90 ف4 بشكل فعال يمنح القرار النهائي الذي يصدر عن رئيس الدولة المشروعية اللازمة لتطبيقه والقبول الكافي من أفراد الشعب، كونهم يعلمون أن نوابهم الذين انتخبوهم كانوا جزءا من صُناعه.

3- الكفاءات والخبرات الكثيرة الموجودة على مستوى غرفتي البرلمان بالإضافة إلى لجان التحقيق الممكن إنشاؤها، تساعد على تحليل وتدقيق الأوضاع والأخطار التي تواجه البلاد وانعكاساتها الإيجابية والسلبية على المؤسسات الدستورية فيها وعلى استقلالها وسلامة ترابها، وبالتالي اتخاذ القرار الصائب الذي يكون في مصلحتها سواء بموافقة أورفض تطبيق أحكام المواد 91، 93، 94، 95، 97 أثناء فترة شغور رئاسة الجمهورية.

4- إذا كان رئيس الدولة على حداثة منصبه لا يستطيع الحصول على المعلومات اللازمة

(1) حددت حسب المادة 88 دستور 1996 ب 45 يوما للشغور المؤقت و60 يوما للشغور النهائي.

حول الخطر الذي تتعرض له البلاد، فإن العدد الكبير لنواب وأعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا وقربهم من مختلف مناطق الوطن بحكم انتمائهم إليها يساعد على جمع مختلف المعطيات المتعلقة به، ويجعل قرار البرلمان في هيئة مؤتمر حول تطبيق أحكام المادة 90 ف4 زمن الشغور مبنيا على أسس ومبررات واقعية.

5- البرلمان المنعقد بغرفتيه معا خلال زمن شغور منصب رئاسة الجمهورية يلعب دورا رقابيا هاما على رئيس الدولة الذي يمكن أن يلجأ الى إعلان احدى تطبيقات الظروف الاستثنائية كحالة الحرب لأغراض شخصية ذاتية تخدم أهدافه السلطوية، فيعمل عن طريق هذا الإعلان الى تعليق العمل بالدستور والبقاء على رأس هرم السلطة لمدة غير محدودة، ما يحول النظام من ديمقراطي إلى دكتاتوري، وبالتالي فالبرلمان في هذا الوضع انيطت به مسؤولية تقدير مدى جدية مبادرة رئيس الدولة والموافقة عليها إذا وجد أنها واقعية أورفضها إذا كانت صورية لا أساس لها.

الفرع الثاني: نتائج إعطاء البرلمان بغرفتيه معا سلطة الموافقة

لموافقة البرلمان بغرفتيه على تطبيق إحدى صور الظروف الاستثنائية زمن شغور منصب رئيس الجمهورية عديد النتائج الممكن تصنيفها داخلية وخارجية.

أ- على الصعيد الداخلي:

فهذه الصلاحية المهمة التي أنيطت للبرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر بموجب المادة 90 فقرة4 من شأنها المساهمة في إعطاء السلطة التشريعية مركزا قويا أمام السلطة التنفيذية، تجعلها تلعب دورا رقابيا مهما عليها في غياب رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب.

فالمؤسس الدستور ي فضل في مثل هذا الوضع إعمال مبدأ الفصل بين السلطات المبني على التعاون والرقابة المتبادلة كحل لمواجهة الوضع المتردي الذي تمر به البلاد نتيجة الخطر أو العدوان الذي يهدد مؤسساتها، وبالتالي فمنح السلطة التشريعية المنعقدة بغرفتيها نوعا من الشراكة الرقابية في اتخاذ قرار تطبيق أحكام المادة 90 فقرة4 من شأنه توضيح الصورة أكثر والخروج بحل يخدم بالدرجة الأولى مصالح البلاد.

والنقاش الذي سوف يفتحه المجلسين سيتناول مختلف جوانب الأزمة بتحليل ونقاش مبني على معطيات واقعية ودستورية خاصة منها حالة شغور منصب رئيس الجمهورية التي

تعيشها البلاد، ما يحتم دراسة كافة أبعاد وانعكاسات تقرير أحكام المواد 91،93، 94، 95، 97 والانتقال بالتالي إلى تسيير البلاد عن طريق الإجراءات الاستثنائية.

فالقرار النهائي بشأن تطبيق أحكام المادة 90 فقرة 4 في زمن الشغور سوف ينتج إذن بشكل مباشر عن موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا من عدمها، ففي حال الإيجاب فرئيس الدولة رغم أن القرار النهائي في يده إلا أنه واقعيا سوف يأخذ بذلك ويعلن تطبيق إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 90 فقرة4 – أحكام المواد 91،93،94،95،97– أما في حال الرفض فهولا يملك حق الإقرار وسوف يخضع لإرادة السلطة التشريعية.

ب– على الصعيد الخارجي:

تعتبر موافقة البرلمان بغرفتيه على مبادرة رئيس الدولة بتطبيق الظروف الاستثنائية أثناء فترة الشغور ذات بعد خارجي مهم جدا، لأنه سوف يمنحه مشروعية أكثر ويمكنه من مواجهة الضغوطات الأجنبية المختلفة بحزم وصرامة ودون أي ليونة من شأنها المساس بالسيادة الوطنية.

فالمعروف أنه في مثل هذه الظروف العصيبة التي تمر بها البلاد تزيد حجم التدخلات الأجنبية ويرتفع سقف المطالب والمساومات الدولية، ما يجعل رئيس الدولة الذي تنقصه الخبرة في هذا المجال بحاجة ماسة إلى مساندة ودفع كبير من السلطة التشريعية التي عن طريقها يحصل على الدعم الشعبي الذي يمكنه الوقوف في وجه كل هذه الصدمات والخروج بالبلاد إلى الاستقرار في أقل وقت ممكن.

كذلك فالضغوط التي تمارس ها المنظمات الدولية المتخصصة في حقوق الإنسان، والتغني بالحريات الفردية وضرورة حمايتها من الانتهاكات الذي يمكن أن تقوم به، يستوجب وقوف البرلمان والشعب الى جانب رئيس الدولة لتقويته وإعطائه شرعية للاستمرار في السياسة التي تخدم البلاد، وليظهر للعالم أن القرارات التي اتخذها ليست قرارات فردية أحادية، بل هي نابعة عن موافقة كافة الهيئات والسلطات في الدولة ومساندة كامل أفراد الشعب.

المطلب الثالث: العلاقة المتبادلة بين رئيس الدولة والبرلمان بغرفتيه

قلنا سابقا أن المؤسس الدستور ي أثناء تطبيق أحكام المادة 90 فقرة 4 حرص على

خلق نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة والسلطة التشريعية ممثلة بغرفتي البرلمان، وذلك على عكس بقية الحالات الاستثنائية التي منح فيها رئيس الجمهورية صلاحيات شبه مطلقة يتولى من خلالها جميع السلطات التي تمكنه اتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لتجاوز الأزمة في أسرع وقت وبأقل ضرر.

الفرع الأول: تأثير رئيس الدولة على غرفتي البرلمان

طبيعة الوضع الخطير الذي تعيشه مؤسسات الدولة وهيئاتها، والناجم أساسا عن تزامن شغور رئاسة الجمهورية بتقرير إحدى صور الظروف الاستثنائية، وتولي رئيس مجلس الأمة أو المجلس الدستوري شؤون تسيير الدولة -على قلة خبرته ودرايته- جعل المؤسس الدستوري يقلل من السلطات والصلاحيات الاستثنائية الممنوحة له في مواجهة غرفتي البرلمان، حتى يسمح بخلق تعاون بينهما يخدم مصلحة البلاد.

أ- الرئيس المؤقت زمن الشغور هو المسئول الأول في الدولة :

رغم أن وظيفة ومهام خليفة رئيس الجمهورية مؤقتة لفترة محدودة، إلا أن الدستور نص صراحة بأنه يبقى المسئول الأول في الدولة الذي يتولى تسييرها طيلة فترة الشغور، يمارس خلالها كافة الصلاحيات والسلطات المخولة لرئيس الجمهورية إلا ما استثني بنص الدستور، فحتى وإن تم اشراك البرلمان بغرفتيه في عملية صنع قرارات مهمة خلال هذا الوضع عن طريق اشتراط موافقته حسب نص المادة 90 فقرة 4 فإن رئيس الجمهورية يبقى صاحب الكلمة الأخيرة.

ب- عدم امكانية حل البرلمان:

فرئيس الدولة زمن الشغور وأثناء تطبيق إحدى أحكام المواد 97،95،94،93،91، المنصوص عليها في المادة 90 فقرة 4 لا يمكنه إعمال حقه في حل البرلمان وبالتحديد المجلس الشعبي الوطني، كون هذا الحق موقف بنص المادة 90 فقرة3 [1] التي أكدت أن الرئيس

(1) نصت المادة 90 فقرة3 دستور 1996 «لا يمكن في فترتي الخمسة والاربعين يوما(45) والستين(60) يوما المنصوص عليهما في المادتين 88 و89 تطبيق الاحكام المنصوص عليهما في الفقرتين 7 و8 من المادة 77، والمواد 177،176،174،137،136،129،124،79 من الدستور».

المؤقت خلال فترة 45 يوما الخاصة بالشغور المؤقت و60 يوما الخاصة بالشغور النهائي للاستقالة أو الوفاة يمنع عليه اصدار قرار بحل الغرفة الأولى.

ولعل ذلك يرجع الى الدور الكبير الذي يلعبه البرلمان إلى جانب رئيس الدولة لاسترجاع الاستقرار والهدوء إلى المؤسسات الدستورية، والرقابة التي يمارس ها ضمانا لعدم التعسف في استعمال الصلاحيات الاستثنائية المخولة له.

ج- عدم إمكانية التشريع بأوامر:

هذه الصلاحية الهامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الحالات العادية والاستثنائية تم سحبها من الرئيس المؤقت زمن الشغور حين تطبيقه لظرف من الظروف الغير العادية، وبالتالي إبقاؤه دون أي سلطة تشريعية يستطيع بها منافسة غرفتي البرلمان، وتجميد حقه في استصدار الأوامر التي تخدم سياسته وخططه دون العودة الى المجلسين.

فالمادة 90 فقرة 3 أكدت أن رئيس الدولة لا يحق له ممارسة هذا الحق طيلة فترة شغور رئاسة الجمهورية، وكافة الإجراءات والتدابير التي يريد تطبيقها أثناء تقرير إحدى حالات الظروف الاستثنائية زمن الشغور لا بد من استصدار قوانين بشأنها من طرف السلطة التشريعية التي تقدر مدى الحاجة إلى ذلك، في صورة من صور الرقابة التشريعية الفعالة على السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: تأثير غرفتي البرلمان على رئيس الدولة

للبرلمان بغرفتيه خلال تطبيق إحدى صور الظروف الاستثنائية زمن الشغور حسب ما تنص عليه المادة 93 ف4 صلاحيات واختصاصات معتبرة تمكنه من أداء دور فعال يساهم في تخفيف أثر الازمة التي تمر بها البلاد.

والمؤسس الدستور ي خلال هذا الوضع حرص على خلق توازن بين غرفتي البرلمان ورئيس الدولة لاستبعاد امكانية تعسف هذا الأخير في استعمال سلطاته الاستثنائية وحياده عن الهدف من وراء منحها إياه، وهو الحفاظ على المصالح الحيوية للبلاد ومواجهة الاخطار التي تهددها.

أ- تقديم الاستشارات لرئيس الدولة :

رغم أن هذا الدور غير منصوص عليه صراحة في المادة 90 فقرة 4، فإن رئيس الدولة له الحرية الكاملة في استشارة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا حول مختلف الاجراءات والقرارات التي يعكف على اتخاذها، فيطلب منه فتح نقاش موسع حولها وتحليلها وتبادل الآراء المتعلقة بها، ما من شأنه إفادة الرئيس المؤقت ومساعدته على حسن إدارة الوضع الصعب الذي تمر به المؤسسات الدستورية.

والبرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر بكفاءاته وخبراته الكثيرة التي يحتويها يمكنه أن يكون مستشارا من الدرجة الأولى لرئيس الدولة، خاصة مع حداثة هذا الأخير في منصبه والعدد الكبير لنواب وأعضاء الغرفتين الذي يسمح بتبادل كافة وجهات النظر ودراسة أبعاد وانعكاسات الإجراءات والتدابير التي تم طلب الاستشارة حولها، كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق وتدقيق تقدم تقارير تشمل الاقتراحات التي ترى أنها الأصلح والأنسب لإدارة الوضع.

فالاستشارات التي يقدمها البرلمان بغرفتيه تساعد كثيرا رئيس الدولة، لكونها صادرة عن هيئة دستورية ذات خبرة وكفاءة واسعة وذات مصداقية كبيرة في أوساط الشعب.

ب- ممارسة الاختصاص التشريعي:

فالبرلمان بغرفتيه أثناء فترة شغور منصب رئيس الجمهورية وتطبيق إحدى صور الظروف الاستثنائية يمارس اختصاصاته التشريعية بصفة كاملة، ويتشف هذا من المادة 93 ف4 التي نصت أن رئيس الدولة لا يمكنه التشريع بأوامر طيلة فترة الشغور، ما يعني أن السلطة التشريعية تحتفظ بهذا الدور عند تطبيق إحدى أحكام المواد 97،95،94،93،91 دستور 1996 أثناء غياب رئيس الجمهورية لمانع مؤقت أو دائم.

والبرلمان بتمتعه بهذه الصلاحية المهمة يمكنه فرض رقابة على ما يتخذه رئيس الدولة من إجراءات، وتشريع قوانين تعدلها أو تلغيها إذا ما وجد أن ذلك لا يخدم الظرف الطارئ والاستثنائي الذي تعاني منه البلاد.

ج- عدم إمكانية سحب الثقة من الحكومة :

فسحب حق الحل من صلاحيات رئيس الدولة زمن الشغور يقابله بالمنطق الدستور ي عدم إمكانية البرلمان سحب الثقة من الحكومة، وهذا ما نص عليه المؤسس الدستور ي بموجب المادة 90 ف3 التي أكدت أنه لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني تفعيل آلية ملتمس الرقابة وإقامة مسؤولية الحكومة[1] طيلة مدة تطبيق أحكام المادة 88 وبالتبعية المادة 90 فقرة4 دستور 1996.

والمؤسس الدستور ي لضمان تواجد الجهاز التنفيذي الى جانب رئيس الجمهورية في مثل هذا الظرف وتوفير الأداة اللازمة لتطبيق كافة القرارات التي يتم اتخاذها، نص على سحب هذا الحق من البرلمان.

(1) نصت المادة 135 دستور 1996 «يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتمس الا اذا وقعه سبع(1/ 7) عدد النواب على الأقل».

الخاتمة:

تحاول المؤسسة التشريعية – منذ اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات في دستور فيفري 1989 ، وتأكيده في دستور نوفمبر 1996 بتبني نظام الثنائية البرلمانية – إيجاد مكانة محورية لها في مواجهة الجهاز التنفيذي، تمكنها من أداء دور فعال وبناء يساهم في كبح سلطته شبه الكاملة على صناعة القرار في الدولة والهيمنة المتزايدة على باقي السلطات.

وهي في سبيل ذلك تعمل على استغلال كافة الوسائل والآليات الدستورية المتاحة لها بالشكل الذي يتناسب مع طبيعة الظروف والأوضاع المختلفة التي تمر بها البلاد، ويجعلها تحقق رقابة إيجابية على السلطة التنفيذية تجسد التوازن الصحيح بين حقوق وحريات الأفراد والمصلحة العامة للدولة.

وانطلاقا من هذه الفكرة تناولنا موضوع «الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا» وناقشنا مختلف جوانبه باعتماد خطة بثلاث فصول:

في الفصل التمهيدي: تناولنا نقطتين أساسيتين، تتعلق الأولى بنشأة وتطور نظام الغرفتين في الجزائر والثانية بإجراءات انعقاد البرلمان بغرفتيه معا، سواء ما تعلق بحالات الانعقاد أو الاستدعاء أو الرئاسة وخلصنا إلى مجموعة ملاحظات واقتراحات أهمها:

أ- الملاحظات:

1- تحديد المؤسس الدستوري للحالات التي ينعقد فيها البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا بصفة مباشرة وحصرا هو توجه صائب ، يجنب أي تطبيق لهذه الآلية في غير محلها، ويغلق باب الاجتهادات والآراء الشخصية حول ذلك.

2- بالرغم من الانتشار الواسع لنظام المجلسين في الكثير من دول العالم، وإيجابيته الكبيرة فإن الأسباب الحقيقية وراء اعتماد المؤسس الدستوري له، تعود لاعتبارات واقعية بالدرجة الأولى، نتيجة للأوضاع غير المستقرة التي كانت تعرفها البلاد في تلك الفترة، و الانهيار شبه الكامل لركائز الدولة، ما استوجب استحداث مجلس ثان يكون أداة لوقف الأغلبيات الصورية التي يمكن أن تستحوذ على المجلس الشعبي الوطني وتستغل الصلاحيات المخولة لها بشكل اندفاعي تنجم عنه أزمات دستورية حادة.

3- قصور النظام القانوني لانعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر وقلة النصوص المنظمة له، فرغم

الأهمية الكبيرة لهذه الآلية فإنه لم يخصص لها سوى المواد 98 –99–100 من القانون العضوي 99–02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وعلاقتهما بالحكومة، ما أضفى غموضا وإبهاما كبيرين على العديد من الإجراءات والتفاصيل.

4- التناقض الصريح بين المادة 98 من القانون العضوي 99–02 ونصوص الدستور، ففي حين تنص الأولى على الاستدعاء كشرط أساسي للانعقاد في كل الحالات، فإن الدستور ينص على أن الانعقاد في كل من حالات الاستثناء، والحرب، والشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية وجوبي دون الحاجة إلى الاستدعاء من أي جهة.

5- الهيمنة التنفيذية الواضحة على غرفتي البرلمان حين ممارستهما لحقهما الدستوري في الانعقاد معا، فالمادة 99 من القانون 99–02 خولت رئيس الجمهورية صلاحية الاستدعاء في جل الحالات، ما يمنحه حق تعطيل على الاجتماع المشترك إذا كان لا يخدم توجهاته وقراراته، وذلك عن طريق رفض الاستدعاء، ما يمثل انتهاكا صارخا لمبدأ الفصل بين السلطات وتحكما في تفعيل غرفتي البرلمان لصلاحيتهما الدستورية.

6- إقصاء رئيس المجلس الشعبي الوطني من حق الاستدعاء و منح رئيس مجلس الأمة ذلك في بعض الحالات، هو إخلال بمبدأ التوازن بين الغرفتين.

7- التوزيع الغير المتوازن لحق رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ففي مقابل حالة وحيدة تم منحها للأول،أوكلت للثاني رئاسة كل الحالات الأخرى.

ب- الاقتراحات:

1- ضرورة المحافظة على المكسب الدستوري الهام المتمثل في نظام الثنائية البرلمانية، لكن مع إدخال تعديلات وتحسينات عليه، و الاعتماد في ذلك على تجارب الدول الرائدة فيه ، خاصة مع تجاوز الدولة الجزائرية– نسبيا– لآثار الأزمة الخطيرة التي كانت سببا في تبنيه، وتحولها إلى مرحلة البناء المؤسساتي القوي.

2- تدعيم النظام القانوني لآلية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، بإصدار نصوص قانونية عضوية جديدة تحدد وتوضح كافة الإجراءات والمراحل المتعلقة بها، وترفع اللبس والغموض الذي يدور حولها، ما يسهل تطبيقها على أرض الواقع.

3- تعديل المادة 98 من القانون العضوي 99–02 التي تشترط الاستدعاء في كل من حالات الاستثناء، والحرب ،و الشغور النهائي لرئيس الجمهورية وجعلها متوافقة مع الدستور، بحيث يكون الانعقاد فيها بقوة القانون دون حاجة للاستدعاء.

4- إنهاء هيمنة رئيس الجمهورية على حق الإستدعاء وسحب هذه الصلاحية منه، مع منحها لرئيسي غرفتي البرلمان بشكل متساو، الأمر الذي من شأنه خلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و تفضيل أي منهما في هذا الشأن.
5- اعتماد مبدأ التناوب بين رئيسي المجلسين في رئاسة البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر، مثلما جاء به القانون العضوي 99-02 قبل خضوعه لرقابة المجلس الدستوري، من شأنه المساهمة في تحقيق التوازن الدستوري بين الغرفتين وتجنيب هيمنة إحداهما على الأخرى بالشكل الذي يعرقل دورهما الرقابي .

في الفصل الأول:

ناقشنا حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه معا خلال الظروف العادية وهي أربعة حالات، حالة تعديل الدستور، شغور رئاسة الجمهورية، مناقشة السياسة الخارجية، تمديد عهدة البرلمان، وخلصنا إلى مجموعة ملاحظات واقتراحات أهمها:

أ- الملاحظات:

1- ظاهريا، منح البرلمان المنعقد بغرفتيه معا صلاحيات هامة في ما يخص عملية تعديل الدستور، سواء ما تعلق منها بالاقتراح أو المصادقة على مبادرة رئيس الجمهورية، إلا أن المؤسس الدستوري – ضمنيا- حرص على إفراغها من محتواها، باشتراط موافقة الرئيس لعرض اقتراح التعديل المقدم من (2/ 3) أعضاء المجلسين معا على الاستفتاء الشعبي، كما جعل صلاحية المصادقة على مبادرة الرئيس بتعديل الدستور مجرد ديكور الغرض منه إضفاء شرعية أكثر على قراراته لا غير، إذ لن يلجأ هذا الأخير إلى البرلمان إلا إذا تأكد من موافقته مسبقا.
2- تميز دور البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا خلال حالة شغور رئاسة الجمهورية بأنه تنازلي ،إذ يتمتع بالصلاحية الكاملة لتقرير حالة الشغور المؤقت، ثم يتحول انعقاده في حالة الشغور النهائي بالاستقالة أو الوفاة إلى مجرد اجتماع لاستقبال شهادة التصريح بالشغور النهائي، ثم في حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة، لا يتم ذكر الانعقاد نهائيا وبالتالي لا يجتمع في هذه الحالة.
فالملاحظ إذن أنه كلما زادت خطورة الوضع يتضاءل دور البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر.

3- عدم ترتيب أي مسؤولية لرئيس الجمهورية بناء على لائحة السياسة الخارجية التي يصدرها البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، يجعلها بمثابة استشارة غير إلزامية للرئيس الحرية الكاملة في الأخذ بها من عدمه، كما أن عدم توضيح النسبة اللازمة لإصدار هذه اللائحة يجعل تفعيلها يثير خلافات كبيرة.

4- استمرار هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية يظهر أيضا من خلال ربط تمديد عهدة البرلمان من قبل المجلسين المنعقدين معا بضرورة إقتراح رئيس الجمهورية ذلك، بمعنى أنه بدون هذا الأخير لا يمكن استعمال هذه الصلاحية.

ب- الاقتراحات:

1- تدعيم صلاحية البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بتعديل الدستور، بعرض الإقتراح مباشرة على الاستفتاء الشعبي دون ربطه بموافقة رئيس الجمهورية.

2- تحويل دور البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر خلال حالة شغور رئاسة الجمهورية من تنازلي إلى تصاعدي بحيث تزيد صلاحياته واختصاصاته كلما زاد الوضع خطورة وتعقيدا.

3- ضرورة ربط لائحة السياسة الخارجية التي تصدر عن المجلسين المنعقدين في هيئة مؤتمر بمسؤولية رئيس الجمهورية وإعطائها صفة الإلزامية، حتى يكون لها أثر فعال يساهم في فرض الرقابة الحقيقية المنوطة بالسلطة التشريعية.

4- إعطاء البرلمان المنعقد بغرفتيه الحق في تمديد عهدته بصفة مباشرة، وإلغاء ربطها بضرورة تقديم اقتراح من طرف رئيس الجمهورية،أو على الأقل منح حق الإقتراح لرئيسي المجلسين أيضا.

في الفصل الثاني:

ناقشنا الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه معا خلال الظروف الاستثنائية – الغير العادية – وهي، حالة الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب، حالة تقرير الظروف الاستثنائية زمن شغور منصب رئاسة الجمهورية وكذلك ناقشنا التعبئة العامة و الموافقة على الهدنة والسلم، وخلصنا كذلك إلى مجموعة ملاحظات واقتراحات:

أ- الملاحظات:

1- رغم الأثر الكبير للسلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية زمن الظروف الاستثنائية على الحقوق والحريات،فإننا نرى بناء على خطورة الأوضاع التي تستوجب

تقريرها، بأنها لازمة للحفاظ على استقرار الدولة ومؤسساتها، لكن مع عدم تركها مطلقة، وفرض رقابة فعالة عليها خاصة من طرف البرلمان.

2- الشروط الشكلية لتقرير مختلف حالات الظروف الاستثنائية تتضمن أساسا مجموعة استشارات لهيئات محددة، تقدم آراء إن كانت تشكل ضغطا أدبيا على رئيس الجمهورية فليس لها أية قوة إلزامية عليه وله الحق الكامل في الأخذ بها من عدمه.

3- الشروط الموضوعية جاءت عبارة عن أوضاع فضفاضة غير دقيقة تحمل العديد من التأويلات مثل، الضرورة الملحة، الخطر الداهم، الأمر الذي من شأنه فتح المجال واسعا لسوء تقرير هذه الحالات، سواء في غير محلها، أو خدمة لأغراض ذاتية سلطوية.

4- اشتراط تحديد المدة عند إعلان حالة الطوارئ والحصار هو اتجاه صائب سلكه المؤسس الدستوري، يمكنه تقييد رئيس الجمهورية في استعماله لصلاحياته الاستثنائية.

5- منح البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا سلطة تمديد حالتي الطوارئ والحصار يمكنه لعب دور إيجابي خلال هذا الوضع، ويجعله يقدر مدى إيجابية وسلبية هذا التقرير باستقلالية كاملة، وعلى أساسه يقرر الإبقاء عليه أم لا.

6- دور البرلمان المنعقد بغرفتيه معا خلال حالتي الاستثناء والحرب دور مبهم غامض، يحوله إلى مجرد اجتماع تدعيم لمشروعية قرارات وإجراءات رئيس الجمهورية، ويبعده عن الوظيفة الأساسية له في مثل هذه الظروف وهي الرقابة الفعالة على كيفية ممارسة السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية - لاختصاصاتها الغير عادية.

7- المؤسس الدستوري وعلى غير العادة منح البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر سلطات واسعة تصل إلى حد أن أصبح معها صاحب القرار النهائي، وذلك في حالة تطبيق الظروف الاستثنائية أثناء شغور رئاسة الجمهورية حسب المادة 90 فقرة 4 ، وهو توجه من شأنه إعطاء السلطة التشريعية المكانة الحقيقية لها خاصة خلال الفترات التي تمر بها البلاد بأوضاع صعبة وخطيرة.

الاقتراحات:

1- إلزام رئيس الجمهورية بالحصول على موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، كشرط شكلي لتقرير الظروف الاستثنائية، أو على الأقل إلزامه بعرض قرار الإعلان على البرلمان، بعد مدة محددة من التطبيق ومنح هذا الأخير السلطة الكاملة للموافقة وبالتالي الاستمرار فيها، أو الرفض الذي يترتب عنه رفعها حالا.

2- إعادة النظر في الشروط الموضوعية لإعلان الظروف الاستثنائية، وصياغتها بشكل

دقيق وواضح خال من العمومية، مع استعمال مصطلحات مباشرة تنفي التأويلات والتفسيرات التي قد ينجم عنها خلافات وصراعات حادة.

3- ضرورة تحديد المدة القصوى لتقرير كل من حالة الطوارئ والحصار حتى يكون لموافقة البرلمان بغرفتيه معا على تمديدهما دورا رقابيا فعالا، فعدم تحديد أقصى مدة يمنح رئيس الجمهورية مجالا واسعا للمناورة والإفلات من رقابة السلطة التشريعية في هذا المجال، وذلك عن طريق تقرير الحالتين لمدة طويلة تمتد لعشرات السنوات مثلا، يمارس خلالها كافة الصلاحيات الاستثنائية المقررة له دون إلزامية العودة للمجلسين.

4- ضرورة التعجيل بإصدار القانون العضوي المتعلق بتنظيم حالتي الطوارئ والحصار، وتوضيح كافة نقاط الغموض التي تحوم حول الإجراءات الشكلية والموضوعية لإعلانهما ودور البرلمان في مختلف مراحلهما.

5- ضرورة تفعيل دور البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا أثناء تقرير حالتي الاستثناء والحرب، وتوضيح الدور الحقيقي المنوط بهما خلالها، والذي من المفروض أنه يرتبط أساسا بحماية حقوق وحريات الأفراد، عن طريق فرض رقابة فعالة على السلطة التنفيذية عند ممارستها للسلطات الاستثنائية المخولة لها في مثل هذه الظروف.

في الأخير يمكن القول أنه لا يكفي لتفعيل الرقابة البرلمانية الحقيقية التي تساهم في تجسيد مبدأ التوازن بين السلطات تجسيدا بناءا ينعكس إيجابا على الحياة السياسية في الدولة، لا يكفي مجرد ذكر مجموعة آليات في نصوص الدستور، بل يجب توفر الإرادة الصادقة التي تتضح معالمها من تكريس الإجراءات والتدابير اللازمة لتفعيلها على أرض الواقع.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

1- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009 .

2- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2007.

3- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا، دار الهدى، الجزائر، 2005.

4- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري الجزائري- تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية- دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.

5- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009.

6- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دار الهدى،الجزائر، 2006.

7- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005.

8- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، أم البواقي، الجزائر، 1990.

9- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة مع النظام المصري- مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة،مصر، 2009.

10- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر،2006.

11- فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، السلطات الثلاث، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2004.

12- احمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار الحداثة، بيروت، ط1 ،1980.

13- إبراهيم الشربيني، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، 1964.

14- عبد الحميد الشواربي، شريف جاد الله شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.

15- محمد حسين دخيل، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
16- أظين خالد عبد الرحمان، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، دار الحامة، عمان، الأردن،2008.
17- إبراهيم شيخة، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان،1983.
18- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية،1974.
19- حامد العليمات، جريمة العدوان في ظل محكمة الجنايات الدولية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
20- إبراهيم الدراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية عنها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005.
21- محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر،2007، ص255.
22- جعفر عبد السادة، بهير الدراجي، تعطيل الدستور -دراسة مقارنة- دار الحامد، دون عنوان، 2009.
23- أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2008.
24- حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2006.
25- سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، دون دار النشر، 1999.
26- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982.
27- محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996.
28- يوسف شكري فرحات، مراجعة اميل بديع يعقوب، معجم الطلاب، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان،2004.
29- وجدي ثابت غابريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1988.

30- بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994 .
31- احمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، الوراق للنشر والتوزيع، الاردن، عمان، 2006.
32- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، 2008.
33- ناصر لباد، دساتير الجزائر، دون دار نشر،سطيف، الجزائر،2008.

ب- المقالات:

1- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، 29-30 اكتوبر 2002.
2- محمد بوسلطان، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، 29- 30 اكتوبر 2002.
3- صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، 29-30 اكتوبر 2002.
4- لطيف عبد المجيد، التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة - التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقررة - الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني 29-30 أكتوبر 2002.
5- عبد المجيد جبار، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية، ندوة وطنية حول: دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس 2003.
6- مفاهيم برلمانية، العهدة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.
7- عبد الرحمان بلعياط مجلس الأمة بين الجدل السياسي و الواقع الميداني ندوة وطنية حول دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003.
8- مقران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد خاص، ديسمبر 2003.
9- الأمين شريط،التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع،2004.

10- عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس،2004.
11- سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 15، نوفمبر 2007.
12- وسيلة وزاني، الطريق البرلماني لتعديل الدستور، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 17، سبتمبر 2007.
13- Charistian.poncele، الدبلوماسية البرلمانية –حقائق واليات– مجلة الفكر البرلماني، العدد 18، سبتمبر 2007 ، الجزائر.
14- مسعود شيهوب، نظام الغرفتين، النشأة والتطور، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني،الجزائر، العدد الأول.
15- نور الدين فكاير، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الأول.
16- محمد ناصر بوغزالة، تعديل الدستور بالصياغة القانونية، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية،5–6–7 ماي 2008، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المطبعة العربية، غرداية، الجزائر.
17- بلكعيبات مراد القيود الواردة على السلطة المعدلة للدستور الجزائري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، جامعة عما ر ثليجي، الأغواط 5–6–7 ماي 2008، المطبعة العربية، الجزائر.
18- دريد كمال، مدى فعالية البرلمان الجزائري في ممارسة حق التعديل الدستوري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات في البلدان العربية، جامعة عمار ثليجي، الاغواط، 5–6–7 ماي 2008, المطبعة العربية، الجزائر.
19- هوام الشيخة، التعديلات الدستورية في الجزائر وسيلة لتجسيد الديمقراطية أم لحل الأزمات الوطنية، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية5–6–7 ماي 2008، جامعة عمار ثليجي، المطبعة العربية، الجزائر.
20- بوشعير سعيد، وجهة نظر حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر،1993.
21- قشي الخير، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، منشورات جامعة باتنة، الجزائر، جوان 1996.
22- مزود أحسن، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 23 –24 اكتوبر 2000.

23- عبد المؤمن عبد الوهاب، العهدة المحلية، المحتوى والمقتضيات، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 9 -10 جانفي 2008.

24- كايس الشريف، دون عنوان، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع: «القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وملس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة» بين النص والممارسة،الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان،الجزائر،23 أكتوبر 2001.

25- بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، المجلد 8، العدد الأول، الجزائر، 1998.

ج- الرسائل:

- دكتوراه :

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2009- 2010.

2- الأمين شريط،خصائص التطور الدستوري الجزائري،أطروحة دكتوراه دولة،جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991.

3- سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، الجزائر، الجزء الثاني، 1984.

- الماجيستير:

1- دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي ومجلس الأمة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2003-2004 .

2- علي العرنان مولود، شغور منصب رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، دون سنة.

3- عمربن سعد الله، شغور منصب رئيس الجمهورية في الأنظمة المغاربية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجزائر، 2008-2009.

4- حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي- دراسة مقارنة- مذكرة ماجستير قانون دستوري، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2003 -2004 .

5- شماخي عبد الفتاح، اثار حالة الطوارئ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق، بن عكنون، الجزائر،1996 -1997.

د- النصوص القانونية:

- الدساتير:

1- دستور 08 سبتمبر 1963.

2- دستور 22 نوفمبر 1976.

3- دستور 23 فيفري 1989.

4- دستور 28 نوفمبر 1996.

- القوانين و المراسيم :

1- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

2- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان 1412 الموافق لـ 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

3- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق لـ 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

1 – FHILIPPE ARDANT ,(manual) institution politique et droit constitutionnel ,L.G.D.J ,paris,11édition,1999.

2 – BRAHIMI MOHAMED, les événements d'octobre1988, la manifestation violent de la crise d'une idéologie en cessation de paiement In RASJEP N04° 1991–.

3 – prélot (m), institution politique et droit constitutionnel, 2éme édition, Dalloz ,paris,1961.

4 – lamarque, la théorie de la nécessité et l'aticle 16 de la constitution francaise ,R.D.P ,1961.

5 – BEN ARFA–A،Les circonstances exceptionnelles dans la constitutions de 1976 ،mémoire magistére1989, institut de droit.

6 – michel henry fabre, principes républicains de droit constitutionnel, 2éme, édition,dalloz ,paris.

7 – George Burdeau, le driot constitutionnel et institution politique, paris, 1957.

الفهرس